



El proceso descentralizador en Colombia: hacia un estado regional

Fabian Camilo Rojas Barrera

Tutor

VANESSA SUELT COCK

Título a obtener: Magíster en Derecho Administrativo

Facultad de Jurisprudencia

Maestría en Derecho Administrativo

Universidad del Rosario

2025

El proceso descentralizador en Colombia: hacia un estado regional

FABIAN CAMILO ROJAS BARRERA

Trabajo de grado presentado como requisito para optar al título de

MAGÍSTER EN DERECHO ADMINISTRATIVO

Directora de investigación

VANESSA SUELT COCK

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA

BOGOTÁ

2025

RESUMEN

En este documento se presenta un acercamiento conceptual sobre el Estado centralizado y los modelos compuestos como lo son, el modelo regional y el modelo federalista, de acuerdo con planteamientos de, entre otros, el historiador Jorge Orlando Melo, el politólogo Jorge Iván González, la abogada Vanessa Suelst Cock, quienes exponen sus ideas con respecto a los cambios en la constitución, los diferentes modelos de gobierno y su evolución a lo largo de la historia. En concordancia con este propósito, esta tesis parte de la realización de un análisis doctrinario del federalismo en Colombia a través del estudio del período del liberalismo radical con la Constitución de 1863 y la regeneración. Posteriormente se expone el modelo que estableció más de cien años de centralismo a partir de la constitución de 1886. Por otro lado, la segunda parte de la tesis expone la necesidad de transformación del Estado colombiano hacia uno de características compuestas. En este sentido, se revisa desde las propuestas generadas en el Siglo XIX sobre la autonomía en las regiones hasta la situación de hoy que requiere una regulación diferenciada para estas entidades dadas sus heterogeneidades.

Palabras clave. Estado centralizado, Estado federal, Estado compuesto, federalismo, política de federalización, proceso de federalización, estado regional, regionalismo.

TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN	3
INTRODUCCION	5
CAPÍTULO 1. EL ESTADO FEDERAL Y EL FEDERALISMO	14
1.1. El Estado federal	14
1.2. El Federalismo	16
1.3. El Federalismo de Proceso	19
1.4. El arreglo federal (Federal Arrangement).....	24
1.5. El Sistema financiero regional o territorial.....	25
1.6. Otras acepciones del federalismo, su relación con la democracia y transformaciones.....	29
1.7. El proceso del estado autonómico en España como referente para Colombia.....	39
1.8. El Estado Regional como forma de Estado Compuesto	52
CAPÍTULO 2. HISTORIA DEL MODELO DE ESTADO FEDERAL EN COLOMBIA.....	57
2.1. Principales elementos del diseño semifederal de la Constitución de 1853.....	61
2.2. Elementos fundamentales de la Constitución de 1858 como diseño semifederal.....	64
2.3. Elementos fundamentales de la constitución política de 1863 – Los Estados Unidos de Colombia como diseño federal	69
2.4. Algunos elementos que impidieron el diseño federal de 1863	73
2.5. Algunos elementos relevantes del diseño unitario de la Constitución Política de 1886.....	76
CAPÍTULO 3. MODELO REGIONAL COMO PROCESO FEDERAL PREVISTO PARA COLOMBIA A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN POLITICA DE 1991	85
3.1. La propuesta regional colombiana como un proceso federal.....	86
3.2. El proceso posconstitucional como propuesta de regionalización.....	103
3.3. Ley 162 de 2019 y su impacto en el modelo regional	105
3.4. Acto Legislativo 003 de 2024	108
3.5. Factores que impiden el avance del proceso federal en Colombia	110
CAPÍTULO 4. LA POSIBILIDAD DEL PROCESO FEDERAL EN COLOMBIA	115
4.1. La idea de descentralización en Colombia.....	115
4.2. En el proceso federal.....	119
4.3. Propuestas de reorganización territorial.....	127
Conclusiones	130

INTRODUCCION

El problema jurídico del cual parte esta investigación se refiere a responder al interrogante de si ¿es viable que la organización territorial en Colombia siendo esta una república unitaria con tendencia centralizada cambie su modelo de Estado a uno compuesto, con el propósito de otorgar una mayor autonomía a los departamentos que la concedida por el modelo previsto en la Constitución Política de 1991?

Para darle respuesta a este cuestionamiento se ha estructurado el proceso analítico en tres partes. En la primera se llevará a cabo una revisión y aproximación al alcance conceptual del Estado federal, federalismo y el proceso federal español; en la segunda parte, se analizará la historicidad; y, en la última parte, se dará cuenta del análisis acerca del proceso colombiano conforme a la Constitución de 1991, para finalmente concluir en la reflexión acerca de la pertinencia de la implementación de un estado compuesto.

En principio, es importante aclarar que esta investigación toma como principal referente el modelo federal establecido en la Constitución de 1863, en tanto que constituye el único caso en Colombia de una estructura de gobierno compuesta o de doble esfera, en la que el poder se distribuye entre un gobierno central y entidades autónomas. En esta medida, las constituciones de 1853 y 1858 no se consideran a profundidad en este estudio, ya que se interpretan como modelos semifederales que carecen de las características necesarias para ser incluidas en un análisis del Estado Federal clásico, sin perjuicio de su relevancia en la iniciación del proceso federal.

En relación con el federalismo contemporáneo se advierte que actualmente el análisis se centra en el poder y no en los elementos estructurales establecidos por la doctrina en el siglo XIX; esto quiere decir que, en el federalismo contemporáneo, el análisis ha dejado de centrarse exclusivamente en elementos como la distribución constitucional de competencias o la soberanía parcial de las entidades federadas, para enfocarse en el ejercicio real del poder entre niveles de gobierno. Esta evolución ha dado paso a enfoques como la gobernanza multinivel, que destacan las relaciones dinámicas y negociadas entre el centro y las periferias (Marks & Hooghe, 2003). Así, el federalismo actual se comprende más como un proceso que como una estructura jurídica fija, en el que la autonomía efectiva, la coordinación intergubernamental y la capacidad institucional adquieren mayor relevancia que las formas constitucionales tradicionales.

En esta medida, la tesis se ocupa de revisar algunas definiciones desde esa perspectiva para observar la evolución del campo estudiado. Bajo esta óptica, se llega a la comprensión del federalismo como un tipo de organización entre diferentes niveles de comunidades que, por un lado, desde su sentido más general, puede ser conceptualizado como un arreglo en el que dos o más comunidades autónomas comparten el mismo espacio político (Karmis & Norman, 2005) y, por otro, desde lo más específico puede entenderse como los arreglos institucionales, económicos, sociales, jurídicos y políticos para que este tenga lugar, generándose una diversidad conceptual en torno a lo que le define. El federalismo, por consiguiente, se convierte en un campo de estudios difícil de definir, dado su polimorfismo, toda vez que, en esta etapa, parece que el federalismo abarca todas las formas de organización política que no encajan dentro del estado centralizado, ya que, en sus definiciones y acepciones, se centra en la difusión del poder, más que en su centralización. No obstante, dicha concepción estriba en dificultades en términos de especificidad.

En esta medida, es preciso identificar concepciones que permitan ofrecer más claridad al respecto. De este modo, conforme lo menciona Ronald Watts (2008), inspirado en una definición clásica de Daniel Elazar (1991), hay otro modo de definir de forma general de federalismo, con mayor precisión, entendiéndolo como:

Una amplia categoría de sistemas políticos en los que [...] hay dos (o más) niveles de gobierno, que combinan elementos de gobierno compartido (asociación colaborativa) a través de un gobierno común y autogobierno regional (autonomía de unidad constituyente) para el gobierno de unidades constituyentes (Watts, 2008)

En esta concepción, Watts (2008) incluye un "gobierno común" general, reduciendo la percepción del federalismo a una política cerrada, como un estado moderno, con el fin de conceptualizar el federalismo para los estudios estatales comparativos. Si bien esa definición puede parecer más operativa que la anterior, puede reducir el federalismo a uno de sus componentes, pues la definición del propio Elazar (1991) simplemente considera el federalismo como una combinación de autogobierno y gobierno compartido. Así, la tarea sería entonces revisar otras concepciones existentes al respecto.

Según Friedrich (1965) el federalismo es un proceso en el que dos o más comunidades autónomas llegan a acuerdos comunes de funcionamiento y gobierno estatal. En este proceso una comunidad que ha sido regida por principios y arquitectura unitaria se puede transformar lentamente en un Estado con estructuras compuestas.

A la luz de esta diversidad de definiciones, se podría reafirmar la concepción según la cual la idea federalista parece difícil de conceptualizar, ya que no es un objeto claramente identificado; por consiguiente, un arreglo federalista se entiende a menudo como una construcción política compleja, la cual es el resultado de un intento de encontrar una solución entre conceptos antagónicos, tales como “unidad frente a diversidad”, independencia frente a dependencia y coordinación frente a subordinación. Esta 'dialéctica abierta de antinomias' había sido formulada por Pierre-Joseph Proudhon sobre la distinción básica de libertad versus autoridad, y en la misma perspectiva metodológica, Denis de Rougemont (1973) escribió un siglo después sugiriendo llamar problema federalista a toda situación donde dos realidades humanas antinómicas, pero igualmente válidas y vitales, se enfrentan, de tal forma que la solución no puede encontrarse en la reducción de uno de los términos, ni en la subordinación de uno al otro, sino sólo en una creación que abarque, satisfaga y trascienda los requisitos de ambos.

Por lo tanto, en concordancia con lo señalado por Friedrich (1965) parece que la idea federalista puede referirse a numerosos intentos idiosincrásicos y pragmáticos de resolver un problema político o incluso social. Además, en la historia del pensamiento político, esta situación condujo a la creación de una diversidad de escuelas de pensamiento que se referían al federalismo y consideraban una variedad de teorías no relacionadas entre sí. Adicionalmente, ha surgido una comprensión específica del federalismo en cada país con una tradición legal o política federalista, lo que redundan en un amplio abanico de concepciones, definiciones y modos de entender este tema.

Ahora bien, el federalismo, así como otras formas de organización, juega un papel importante tanto en la creación como en la aplicación de políticas económicas, sociales y ambientales, entre otras. En este enclave es en ocasiones importante el papel central que pudiera tener la solución de conflictos políticos en un sistema democrático. No obstante, en torno a la cuestión de la democracia, resulta necesario remitirse a la discusión planteada por autores como Melo (1989), Ortiz (1986), Palacios (2002), y Gilmore (1995) quienes están de acuerdo en que la democracia representa una elección libre de los ciudadanos mediante un procedimiento que exterioriza las preferencias de gobierno, que típica y generalmente se lleva a cabo a través del voto popular. La cuestión se amplía y define de manera más contundente en términos de Madison (1787), quien señala que, en las democracias directas, la población

elige las políticas de gobierno, mientras que en las democracias representativas, se elige a los líderes que representan políticas, así mismo, independientemente de qué forma se utilice y cómo sea la elección, advierte que se debe generar una democracia y un sistema político.

Sin embargo, para volver sobre el tema de la concepción de federalismo, es preciso señalar adicionalmente que, desde las herramientas del derecho público la centralización y la descentralización son conceptos sobre los cuales se han construido las estructuras orgánicas de las constituciones en el mundo, indistintamente tengan un corte centralista o federalista; por consiguiente, en materia de organización administrativa y política de los Estados, en el siglo XIX fue común encontrar dos vertientes sobre la materia; la primera de ellas, haciendo referencia a un Estado de naturaleza centralista o unitaria, y la segunda de ellas, referida a los Estados compuestos, dentro de los que encontramos los Estados federados como su máximo exponente y los Estados regionales, los cuales hacen tránsito del centralismo al federalismo. Es así como estos dos sistemas se constituyeron en el punto de partida para que, en los diferentes Estados, según la influencia de las casas jurídicas del common law o del civil law, se empezaran a organizar nuevos modelos, o mejor aún, evolucionaran los existentes de acuerdo con las necesidades afines de cada Estado y la idiosincrasia propia del pueblo¹. Valga señalar, a modo de aclaración en este aspecto, que la descentralización debe ser concebida como una herramienta para el traslado de las competencias a personas jurídicas de derecho público, lo cual no implica que de ello dependa en específico la existencia o no del proceso federal.

Por otro lado, es importante entender que los modelos de organización territorial deben atender las necesidades que presenta el pueblo, es decir que se deben construir de acuerdo con los usos y las costumbres de cada población y debe evolucionar conforme cambian los intereses y prioridades que les son propios. En esa medida, los Estados deben evolucionar para que sus organizaciones territoriales estén acordes con las necesidades del nuevo mundo, estén actualizados y respondan a las coyunturas que se requieren para entrar a la dinámica supraestatal. Además, con los cambios globales, se demanda que los Estados

¹ Los diversos autores que han investigado en torno al federalismo en el siglo XIX y el cambio súbito hacia el centralismo no sería posible si no se estudia a los actores históricos y ellos cómo lo conciben en esa época, es así que cabe enunciar, entre otros, a Melo, Jorge Orlando (1989), Ortiz Mesa, Luis Javier. (1986), Palacios, Marco. (2002).

estén provistos de herramientas que les permitan competir en igualdad de condiciones con otros Estados, por consiguiente, deben estar a la vanguardia en las tendencias económicas, sociales y políticas, lo cual se da a través de la modernización del Estado con normas progresivas (Elazar, 1987).

La problemática planteada se enfoca a partir de la hipótesis sobre la posibilidad de cambiar de una república unitaria a un modelo de estado compuesto en Colombia. No obstante, es claro que, de acuerdo con la constitución de 1991, el sistema administrativo que actualmente tiene la nación se corresponde con el de un Estado unitario con modelo regional muy tímido que ha impedido la conformación en el espacio y el tiempo del modelo federalista. Como parte de esa tendencia se reafirmó en la Constitución Política, conforme lo estableció el artículo 1, que Colombia es un “Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista”. Es decir que el sistema de gobierno es descentralizado y presidencialista, pero que en la realidad se advierte una influencia centralista, sin perjuicio que la Constitución haya hecho un esfuerzo sin mayores resultados para darle autonomía administrativa a los Entes Territoriales organizados como departamentos, distritos y municipios, entre otros. Contrario sensu, para que los departamentos se conviertan en estados autónomos e independientes en su política, administración y economía, se tendría que modificar la estructura de la Constitución Política de 1991, ya que, en ella se tienen estipulaciones claras que deberían reestructurarse, y, adicionalmente, habría que tenerse en consideración que no todos los Estados evolucionan de la misma manera, dado que tienen orígenes y concepciones diferentes en su creación. Sin embargo, según la línea o sistema de gobierno que se tenga, se debe ir avanzando y ajustándose de manera progresiva, en la medida que se advierta la necesidad de hacerlo, para lograr las soluciones que aquejan a su núcleo social.

Por consiguiente, el modelo de organización territorial del Estado bajo el cual Colombia está estructurado tiene una fuerte tendencia centralizada, lo que impide que los Entes Territoriales puedan tomar decisiones de gobierno que permitan la optimización de los recursos y la realización de inversiones, lo que conlleva a que se restrinja las posibilidades de hacer parte de un mundo global. Adicionalmente, en este sistema, lamentablemente ni siquiera se permite que en muchas de las regiones del país haya presencia estatal que genere

desarrollo en condiciones de igualdad y equidad frente a otras que hacen parte del mismo Estado. Esta es la razón por la que se hace necesario que se les dé una mayor participación a las regiones, en tanto que, se requiere que tengan realmente autonomía y puedan autogobernarse bajo la dirección de un gobierno central en ciertos temas que no riña con el desarrollo interno de ellas y que generen las herramientas de competitividad económica frente a otras naciones.

Para el análisis que se propone, también es importante hacer una aproximación al caso español como un proceso federal referente para Colombia en la Constitución de 1991, lo que permitirá revisar tangencialmente como la experiencia española le aportó al modelo de organización territorial colombiano, sin que con ello se pretenda llevar a cabo un ejercicio de derecho comparado.

Objetivo General

Para efectos de resolver el problema jurídico de la investigación se ha planteado como objetivo general analizar si es viable o no, que Colombia realice un rediseño de la organización territorial del Estado, orientado hacia una estructura compuesta.

El modelo regional de la Constitución Política colombiana de 1991 tiene su contexto en la descentralización que da vida a los Entes Territoriales, tales como los departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas, así como a las regiones y provincias que cumplan con unos requisitos previstos por la misma Constitución y la ley. No obstante, si se tiene presente que la descentralización otorga solamente autonomía en materia administrativa, se podría considerar como precaria. Por consiguiente, en concordancia con los planteamientos de Rojo (2002), no debe perderse de vista que el regionalismo es una suerte de estructura de gobierno compuesto que va haciendo tránsito hacia el federalismo con principios como los de autonomía, subsidiaridad, participación y cooperación que deben permanecer y aplicarse de manera articulada e integralmente para que cumplan con su objetivo, esto es, una mayor participación territorial.

Objetivos Específicos

Para esta investigación se plantearon cuatro objetivos específicos a saber:

- (i) Estudiar los principales conceptos sobre estado federal y federalismo, que permitan delimitar su alcance y realizar un análisis sobre el modelo de organización territorial en Colombia.

- (ii) Analizar el modelo federalista implementado por la Constitución Política de 1863 con la que se marcó el inicio de los Estados Unidos de Colombia, lo que posibilita tener un contexto histórico sobre el federalismo en Colombia. Esto implica que se deje presente que casos como el de la Constitución de 1853 muestra una forma de gobierno unitaria y descentralizada y, a su vez, en la Constitución de 1858 denominada Confederación Granadina, la forma de estado federal solo lo fue por tres años, razón por la que se consideran semifederales. Con esta consideración, en el objetivo se hace una revisión tangencial de las mismas, sin desconocer su importancia en la historia de las constituciones en Colombia.
- (iii) Explicar el modelo de regiones previsto para Colombia a partir de la Constitución Política de 1991, donde se señale sus aspectos principales de desarrollo, induciéndonos a lo que ha sido el proceso colombiano hacia un estado compuesto.
- (iv) Concluir sobre la viabilidad de que en Colombia haya un rediseño de la organización territorial del estado, lo que permitirá dar respuesta al interrogante sobre la viabilidad de cambiar el modelo de estado unitario a uno compuesto, con el propósito de otorgar una mayor autonomía a los entes territoriales que la concedida por el modelo previsto en la Constitución Política de 1991.

En concordancia con estos objetivos, principalmente, el ultimo, es preciso señalar que, dentro del estudio, no se puede perder de vista que en Colombia el modelo de Estado es el de una República presidencialista unitaria, tal como fue definido en el artículo primero de la Constitución Política, pero que, en la estructura de la carta superior, se concibió una transición hacia un modelo regional, muy tímido claro está, dando cabida a una suerte de autonomía precaria, pero que finalmente allí fue planteada.

Metodología

Una vez se han planteado el problema y la hipótesis es preciso presentar la metodología. En esta medida, se señala que el presente trabajo investigativo se desarrolló con base en la dogmática jurídica, mediante el método de investigación cualitativo y con base en

la técnica de recolección documental². De esta manera, se desarrolló la recolección de fuentes primarias y secundarias, entre las que se revisaron artículos de revistas científicas, libros, tesis de grado, normativa constitucional, legal y reglamentaria que abordan el tema de investigación sobre federalismo. Adicionalmente, durante la elaboración del documento final, se tomaron como referentes en todas las etapas los artículos de revisión bibliográfica y de reflexión crítica presentados durante el segundo y tercer semestre de esta maestría.

Para dar respuesta al interrogante planteado de si ¿es viable que la organización territorial en Colombia siendo esta una república unitaria con tendencia centralizada cambie su modelo de Estado a uno compuesto, con el propósito de otorgar una mayor autonomía a los departamentos que la concedida por el modelo previsto en la Constitución Política de 1991?, este proyecto investigativo se organizó en cuatro apartados, orientados a desarrollar cada uno de los objetivos específicos. Es así como en la primera parte se lleva a cabo la revisión de algunos conceptos básicos para comprender que es un estado federal, esto es, que es el federalismo, como es el proceso federal y cual puede ser el alcance de los arreglos federales, entre otros, lo cual permitirá general un marco de referencia para el estudio del caso colombiano a partir de la Constitución Política de 1991.

En la segunda parte, se trae a colación la historia del modelo de gobierno federalista en Colombia como sistema compuesto, abordando temas como la conceptualización del federalismo y un repaso de lo que fue la constitución política de 1863 correspondiente a Los Estados Unidos de Colombia y la historia sobre el Estado federal, para generar un contexto sobre lo que fue el federalismo en Colombia, previo contexto de las constituciones de 1853 y 1858. En la tercera parte, se presenta como tema principal el Estado Región de la Constitución Política de 1991, cuestión que se subdivide en la revisión contextual del sistema, el desarrollo jurisprudencial de las regiones y las falencias del sistema de gobierno unitario de la constitución de 1991; el propósito es explicar el modelo de regiones previsto para Colombia a partir de la Constitución Política de 1991, de modo que sea factible presentar lo que ha sido el proceso colombiano en la configuración de un estado compuesto. Para cerrar estos apartados, la cuarta parte trata sobre la viabilidad de que en Colombia haya un rediseño

² Con el desarrollo de investigación documental, en esta se emplea un gran número de tipos de documentos como fuentes de información. Ponce de León, L. (1996) Metodología del derecho, México D. F., Porrúa, 1996, p. 30.

de la organización territorial del estado, dando respuesta al interrogante planteado para la investigación.

Finalmente, se presentan las conclusiones que se ajustan a los objetivos planteados y, adicionalmente, la reflexión de posibles investigaciones proyectadas al desarrollo de otros proyectos que puedan tener como base el presente trabajo de grado.

CAPÍTULO 1. El Estado federal y el federalismo

Para determinar la viabilidad de una mutación en la organización territorial de Colombia al pasar de una república unitaria y centralista a un modelo compuesto, es preciso tener la claridad de los conceptos sobre los que se fundamenta este tipo de organización. Para esto es necesario abordar sus principales características y contextualizar aspectos históricos relevantes que permitan llegar a una conclusión al finalizar el trabajo de investigación.

1.1. El Estado federal

La etimología de la palabra "federación", proveniente del latín foedus (alianza, tratado o liga), sirve como base para teorizar sobre el Estado federal, esto puesto que según Bourdeau (1981), el Estado federal es “la asociación de Estados sometidos en parte a un poder único y que, en parte, conservan su independencia”. Se configura así una definición tradicional que describe al Estado federal como la unión de Estados soberanos e independientes que, al integrarse, forman una autoridad superior. De este modo, en esta concepción el Estado federal surge de la unión de Estados, que, como apunta Bustos (2020), cuenta con antecedentes históricos en la Confederación Suiza medieval y en las Provincias Unidas de los Países Bajos, aunque su concepción moderna propiamente dicha se origina con la Constitución de los Estados Unidos en 1787.

En cuanto a la evolución del concepto, García (1993) señala que, a partir del modelo norteamericano, juristas alemanes desarrollaron ampliamente la idea del Estado federal, adaptándola a los proyectos de unificación nacional, como en el caso del Imperio Alemán, que se estructuró federalmente. Jellinek (1882) define el Estado federal como un sujeto jurídico de derecho público cuya base es la Constitución, compuesto por estados no soberanos, señalando que el federalismo implica la sumisión de Estados soberanos a una nueva autoridad, aunque sin que el poder federal tenga la hegemonía del Estado centralizado. Esta estructura divide las funciones del Estado en un conjunto específico de competencias reservadas al gobierno federal, dejando otras a las entidades territoriales sin intervención federal directa, siempre respetando las limitaciones constitucionales.

Desde principios del siglo XX, Estados con organización federal surgen sin necesariamente provenir de una unión de Estados soberanos. Este fenómeno responde a factores de diversidad religiosa, lingüística, cultural o étnica dentro de cada país, lo cual, según De la Vega (1952), hace que el sistema federal sea adecuado en contextos donde esta diversidad exige marcos normativos adaptados. Younes (2016) redefine el Estado federal

como aquella forma de organización estatal en que las partes integrantes gozan de autonomía casi plena, aunque la soberanía internacional se reserva al Estado en su conjunto. Desde esta perspectiva, se concibe que abandonar la soberanía como único criterio del federalismo permite que cada país ajuste su modelo federal a sus necesidades y circunstancias. Sueli (2008) amplía este argumento, señalando que la estructura federal puede resultar de distintos procesos, como la unión de Estados independientes (ej., EE.UU., Suiza, Alemania), la transición de un Estado unitario a federal (Austria en 1929), procesos de descolonización (India en 1950; Pakistán en 1956), o una descentralización política que evoluciona a federalismo.

Rodríguez (2018) identifica características generales en los Estados federales: (i) se consideran un único sujeto internacional; (ii) ejercen todas las funciones estatales; (iii) permiten la diversidad política interna con la presencia de Estados miembros; (iv) asignan competencias residuales a los Estados federados; y (v) garantizan a estos Estados el poder de ejercer funciones públicas de manera autónoma. Así, los Estados federados gozan de autonomía constitucional, pudiendo tener su propia Constitución dentro de los límites establecidos por la Constitución federal (Sueli, 2018).

Un aspecto clave del federalismo es la participación de las entidades subnacionales en la formación de la voluntad federal, lo cual es determinado por la Constitución del Estado federal. En la mayoría de los casos, esta participación se realiza a través de un congreso bicameral, donde una cámara representa los intereses de los Estados miembros, de forma tal que constituye tanto la participación como la autonomía legislativa elementos esenciales para la autonomía política de este modelo de organización territorial (Badía, 1986).

A partir de estas concepciones, es posible tener una idea más o menos clara en cuanto a qué es el Estado federal, sus particularidades más importantes y sus diferencias con el federalismo. Por consiguiente, a continuación, se mencionan algunas características diferenciadoras entre estos dos términos.

Cuadro 1. Diferencias entre federalismo y Estado federal

FEDERALISMO	ESTADO FEDERAL
Principio de Autonomía: El federalismo se basa en el principio de autonomía de las entidades federadas (estados, provincias, regiones), que tienen	Organización Política: Un estado federal es una forma de organización política en la que varias entidades territoriales autónomas (estados,

competencias propias y pueden gestionar sus asuntos internos de manera autónoma.

Distribución de Competencias: En un sistema federalista, existe una distribución de competencias entre el gobierno central y las entidades federadas, estableciendo límites y responsabilidades específicas para cada nivel de gobierno.

Cooperación y Coordinación: El federalismo promueve la cooperación y la coordinación entre el gobierno central y las entidades federadas para abordar problemas y desafíos comunes, garantizando una gestión pública eficiente y efectiva.

Pluralismo y Diversidad: El federalismo reconoce y valora la pluralidad y diversidad de las entidades federadas, promoviendo la inclusión, la participación y el respeto por las diferencias culturales, sociales y políticas.

provincias, regiones) se unen en una estructura federal bajo un gobierno central común.

Soberanía Compartida: En un estado federal, la soberanía es compartida entre el gobierno central y las entidades federadas, estableciendo un equilibrio de poderes y responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno.

Constitución Federal: Un estado federal se rige por una constitución federal que establece el marco jurídico, político y administrativo del país, definiendo las competencias, responsabilidades y relaciones entre el gobierno central y las entidades federadas.

Integración y Unidad Nacional: Aunque un estado federal reconoce la autonomía de las entidades federadas, también promueve la integración y la unidad nacional, garantizando la cohesión, la solidaridad y el bienestar común de todos los ciudadanos.

Fuente: Elaboración propia

A partir de estas características es posible señalar que mientras el federalismo se refiere a un principio o sistema basado en la autonomía, la distribución de competencias, la cooperación y la diversidad entre las entidades federadas, el estado federal es una forma de organización política en la que varias entidades territoriales autónomas se unen en una estructura federal bajo un gobierno central común, compartiendo soberanía y responsabilidades en el marco de una constitución federal.

1.2. El Federalismo

En concordancia con lo expuesto por Suel (2018), es importante analizar el concepto de estado Federal ya que está subsumido en una clasificación más amplia, que es *el federalismo*. En esta concepción, se recoge el examen del fenómeno desde la perspectiva de poder, permitiendo una gran gama de realización, constituyéndose así nuevos bosquejos que ofrecen la comprensión en una configuración Federal teniendo dos criterios explicativos:

soberanía y poder, que permiten a los teóricos fijar unos rasgos comunes o mínimos de esta forma de organización territorial.

Bajo esta perspectiva, de acuerdo con Suelst (2018) el federalismo es, en esencia, un sistema de descentralización que organiza el poder mediante la distribución de competencias entre un gobierno central y entidades regionales autónomas. Esta distribución permite que cada nivel de gobierno ejerza funciones y tome decisiones con cierto grado de independencia, adaptándose a las necesidades específicas de sus territorios. Desde esta concepción, incluso los Estados unitarios, al introducir medidas de descentralización en sus estructuras administrativas, emplean técnicas propias del federalismo, aunque sea en pequeñas dosis.

Por otro lado, el federalismo es un sistema cíclico y dinámico, que evoluciona según las circunstancias sociales y políticas. En determinados contextos, el federalismo favorece la unidad y uniformidad del sistema; en otros, impulsa la autonomía y diversidad de las partes que lo componen. Este equilibrio entre la centralización y la autonomía convierte al federalismo en un modelo adaptable y cambiante (Suelst, 2018).

Según el jurista Carl Friedrich (1965), quien retoma las ideas de Jellinek (1954), von Gierke (1913) y otros destacados teóricos, el federalismo debe entenderse como una realidad en continua evolución, reflejando su capacidad para ajustarse a las cambiantes demandas y realidades de los pueblos y territorios que lo adoptan (Suelst, 2018).

El federalismo se fundamenta en una división de autoridad que privilegia la autonomía parcial de entidades geográficas dentro de un sistema de gobierno. A diferencia de una simple descentralización funcional, que otorga ciertos poderes administrativos, pero mantiene una fuerte centralización, el federalismo implica la concesión de autonomía política a subunidades regionales. Así, algunos funcionarios públicos en un sistema federal ejercen autoridad integral sobre diversos ámbitos de gobierno (policía, educación o bienestar social), organizándose al mismo tiempo en un gobierno central como en gobiernos regionales autónomos, constituyendo una distinción que, según Nohlen (2006), define esencialmente al federalismo. En contraste, un sistema que divide funciones sin crear entidades regionales autónomas no es federalismo, sino una separación de poderes o delegación administrativa.

El federalismo se diferencia también por su capacidad de reflejar la estructura política de un Estado en cada entidad regional, lo cual los teóricos institucionales han descrito como “isomorfismo institucional”; este concepto se ha convertido en una herramienta para

comprender cómo las estructuras federales tienden a parecerse entre sí a pesar de desarrollarse en contextos sociopolíticos distintos, haciéndose evidente el modo en el que los Estados subnacionales replican las estructuras, normas o procedimientos del gobierno central o de otras unidades federadas, con el fin de obtener mayor legitimidad. En Estados Unidos, por ejemplo, el gobierno central y los gobiernos estatales presentan estructuras similares: ambos cuentan con un ejecutivo, un legislativo, un judicial y un conjunto de agencias administrativas, como señala Blondel (1973). Esta simetría permite que el federalismo funcione como un modulador de la identidad política, ofreciendo una alternativa entre la alineación total con el gobierno central y la alienación política.

El federalismo igualmente facilita que los individuos identifiquen y reconcilien sus lealtades políticas cuando estas están ligadas a regiones específicas. Según Feeley y Rubin (2008), sin federalismo, la identidad política individual se polariza entre lealtad y oposición al régimen central, mientras que, con federalismo, el individuo encuentra espacio para dividir sus lealtades, reduciendo posibles tensiones entre su identidad regional y el gobierno central.

Una característica esencial del federalismo es la autonomía parcial de las subunidades geográficas, las cuales ejercen jurisdicción exclusiva en ciertos temas, estableciendo derechos frente al gobierno central, como describen Laufer y Münch (1998). Esta estructura no solo permite a las subunidades tomar decisiones autónomas, sino que también responde a la identidad política de las personas. Cuando las personas se identifican tanto con su nación como con una región específica, surge una motivación para que esa región tenga autonomía y pueda tomar decisiones independientes, especialmente en cuestiones significativas para su identidad cultural o política.

Finalmente, pensar en términos de federalismo implica una interpretación de la política democrática que favorece la toma de decisiones colaborativa e interdependiente entre distintos niveles de gobierno, así como una interacción constante con el público y actores privados. En lugar de un control o coerción desde un centro dominante, el federalismo promueve una coordinación no jerárquica, adaptada a contextos cada vez más complejos de toma de decisiones y a los diversos objetivos de un mundo globalizado. Este enfoque, en consecuencia, requiere valorar los procesos sobre las estructuras, con una constante adaptación de roles y responsabilidades entre el gobierno y las esferas sociales para responder a nuevas circunstancias y a un ciudadano cada vez más consciente y participativo. En suma,

el federalismo abandona la lógica elitista y tecnocrática de la gestión pública para abrazar una participación inclusiva y democrática en todos los niveles de gobierno.

1. 3. El Federalismo de Proceso

El federalismo de proceso, así etiquetado por Carl Friedrich (1965), tal como lo menciona Anderson (2008) abarca un vasto cuerpo de literatura que surgió a raíz de la descolonización y los esfuerzos de construcción de la nación después de la Segunda Guerra Mundial. Esto puesto que, en el contexto del conflicto se identificó que lo que las naciones necesitaban para sobrevivir, según esta literatura, era un gobierno políticamente legítimo y funcionalmente eficaz. El federalismo, en consecuencia, evoluciona o puede ser instituido para lograr este propósito, por lo que los estudiantes del federalismo utilizaron el funcionalismo como modelo para explicar la evolución del federalismo a lo largo del tiempo y la variedad de formas que había tomado en otras partes del mundo, con el propósito de mostrar cómo el federalismo de procesos era una respuesta funcional a diferentes condiciones en diversos entornos de todo el mundo.

La idea del federalismo como un proceso funcional ha resonado bajo el enfoque de Friedrich (1965). Sin embargo, es preciso tener en cuenta que las posturas encontradas en las teorías de Friedrich (1965), Elazar (1991) y sus colegas se encuentra que se inspiraron en el trabajo de Johannes Althusius (1603), el filósofo político del siglo XVII que a menudo se identifica como el padre del federalismo moderno. En su libro *Política* (Althusius, 1603), argumenta sobre la "unión federal" como forma de gobierno erigida sobre una jerarquía ordenada de niveles sucesivos de comunidad, desde la familia hasta el estado, imaginando la aldea como una unión alimenticia de familias, la ciudad como una federación de gremios, la provincia como una unión federal de ciudades, y así sucesivamente; esto, dentro de una sociedad medieval altamente estratificada, que reconoce a cualquier número de unidades sociales como poseedoras de alguna autoridad gobernante. De esta estructuración se desprende la idea de Althusius (1603) según la cual, en una nación bien organizada, esta autoridad debería integrarse en un conjunto de relaciones funcionalmente anidadas.

En esta perspectiva referida a la influencia de Althusius (1603), es preciso tener en consideración que, conforme a lo planteado por Carvajal (2015) la lección que Friedrich (1965) tomó de Althusius (1603) fue que los gobiernos nacionales, si han de ser legítimos y efectivos, deben respetar e incorporar las instituciones subnacionales de gobiernos

"naturales" preexistentes, esto cumple la doble función de reducir los sitios potenciales de oposición y aprovechar las capacidades y la legitimidad de estas instituciones. De esta manera, el federalismo, como lo expone Friedrich (1965), se constituye en un medio esencial para incorporar al gobierno nacional las instituciones subnacionales, es decir, las regiones o provincias en las que se dividen todas las naciones modernas. Así se evita la centralización de arriba hacia abajo que no toma conocimiento de las comunidades existentes, sino que, por el contrario, permite una estructura a través de la cual las comunidades locales se convierten en parte del proceso de gobierno.

Con toda probabilidad, Friedrich (1965) tiene razón en su afirmación general sobre el proceso gubernamental, pues, de hecho, una gobernanza eficaz depende del aprovechamiento de diversas fuerzas sociales en la sociedad civil, ya que, como han señalado observadores que van desde Max Weber (1964) hasta Robert Dahl (1998), ningún gobierno puede depender del solo ejercicio de la fuerza y prescindir del cumplimiento voluntario de la población. Gobernar de manera efectiva bien podría implicar, como afirma Friedrich (1965), tejer un todo a partir de varias unidades constituyentes o, como dijo Althusius (1603), establecer una comunidad de comunidades. Pero si bien esto a la vista puede ser correcto, no distingue los beneficios del federalismo de los de la descentralización.

Para dar mayor claridad a este respecto, una vez que se considera la base teórica de todo el enfoque, se podría concebir que el federalismo de proceso de Friedrich (1965) se deriva del funcionalismo estructural, otro desarrollo de posguerra en la ciencia política y que toma inspiración del esquema biológico. De esta manera, al ser adaptado de la biología, el funcionalismo busca explicar la forma en que los sistemas complejos se mantienen y su coherencia debe permitir un equilibrio interno al enfrentar las tensiones externas que se originan en su entorno. Los componentes del sistema deben estar diseñados para llevar a cabo tareas particulares que se combinen para cumplir las funciones necesarias y deben trabajar juntos según lo diseñado.

Si se hace mención a un ejemplo que ilustre lo anterior, para el caso del cuerpo humano, este se mantiene porque cada órgano cumple alguna función vital y entrelazada: los pulmones extraen oxígeno; el corazón bombea sangre a los pulmones para su oxigenación, luego bombea la sangre oxigenada por todo el cuerpo; los riñones limpian la

sangre y así sucesivamente, lo que permite consolidar relaciones estructurales. En una perspectiva semejante, podría concebirse, como lo presenta Parsons (1970) un funcionalismo estructural inspirado en lo biológico pero que se podría plantear en la sociología. Esto se lleva a efecto después de la Segunda Guerra Mundial, y una versión algo más débil de este enfoque finalmente se abrió camino hasta adaptarse al movimiento de procesos legales, y particularmente a la ciencia política. Es en este contexto en el que Friedrich (1965) y sus seguidores llegan a formar parte de este nuevo movimiento, desechando el formalismo y el constitucionalismo anticuado y acogiendo el funcionalismo para declarar que el federalismo era funcional para un gobierno democrático estable.

Dentro de las muchas objeciones que han desacreditado el funcionalismo estructural o el análisis funcionalista en las ciencias sociales y desafiado el proceso legal de la escuela de derecho, se puede mencionar una objeción crucial, y es que el funcionalismo estructural como lo expone Cárdenas (2016) sería una teoría mecanicista que ignora el aspecto interno o fenomenológico de los seres humanos. Esto haría visible una discusión histórica del federalismo como una estructura federal para el gobierno que violaría las propias restricciones del funcionalismo.

La esencia del funcionalismo es precisamente privilegiar la función sobre la forma, argumentar que una verdadera comprensión de la forma en que opera un sistema requiere que se penetre por debajo del nivel de explicaciones formales para un mecanismo dado y se explore el propósito subyacente al que sirve. Pero el federalismo, como se ha discutido, sólo puede ser un mecanismo formal, un sistema gubernamental que otorga subunidades de derechos definitivos contra el gobierno central. Por muy importante que sea en un momento dado, nada en la teoría del proceso funcionalista del gobierno requiere federalismo.

Para Viera (2005) hay dos razones principales para separar el federalismo del funcionalismo que Friedrich (1965) y sus sucesores recomendaron. En primer lugar, los requisitos funcionales del sistema pueden cambiar con el tiempo; esto puesto que las comunidades que necesitaban ser reconocidas cuando se creó una nación pueden haberse convertido en vestigiales con el paso del tiempo y preservar arreglos particulares cuando ya no cumplen con su propósito original. Esta lógica de transformación es la esencia misma del formalismo y es precisamente lo que lo distingue del funcionalismo. Por supuesto, las características estructurales de los estados relacionados con la nación no se seleccionan con

facilidad, pero pueden evolucionar y transformarse dramáticamente con el tiempo. Los arreglos estructurales que parecen ser "permanentes" y llevan a mantener una tradición pueden no contar con una vida tan larga como se imaginaba genéricamente si se antepone a estas condiciones formales de transformación.

En segundo lugar, el requisito funcional de mantenimiento del sistema puede permanecer constante, pero los medios para satisfacer ese requisito pueden variar, esto toda vez que podría haber equivalentes funcionales. Por lo tanto, la descentralización y la democracia local también pueden servir al propósito de incorporar áreas geográficamente degradadas en una política más amplia, pero de una manera más autónoma. Los argumentos del proceso pueden apuntar a la sabiduría de incorporar estructuras preexistentes en el sistema político nacional, pero no necesariamente exigen la concepción más formalizada de la autonomía de la subunidad que es esencial para el federalismo.

Ahora bien, al margen del debate funcional, aparece también una cuestión conceptual. En uno de los comentarios expuestos por Vieira (2005) el federalismo es de hecho un concepto formal y el funcionalismo es antitético a él en el caso de la teoría, y sólo ocasionalmente consistente con él en la práctica. Esto conllevaría a la pregunta: ¿por qué los politólogos se han sentido tan atraídos por los arreglos de procesos funcionalistas como una justificación para el federalismo? Hay, sin duda, una variedad de razones, pero dos de las más importantes son la nostalgia y la estrategia. Porque nuestra cultura nacional actual, homogeneizada, comercializada, empapada de medios de comunicación y nuestro gobierno nacional centralizado, burocrático y altamente regulado es desagradable para muchas personas, lo que conlleva a señalar que el pasado sirve como un objeto natural. El federalismo, en consecuencia, sería parte de este pasado imaginado y deseado, y esto no quiere decir que en Colombia fuera inequívocamente federalista en épocas anteriores; por el contrario, el panorama fue más complejo. No obstante, para la América del siglo XIX, el modelo pudo ser más plausible, visto como un régimen federal que el gobierno nacionalizado y la cultura homogeneizada de nuestra era actual ha transformado. Además, el mejor argumento para el carácter federalista de la nación consistiría en la ausencia de las mismas características que hacen que para la modernidad sea tan desagradable: los medios nacionales, la cultura vehicular y el estado administrativo.

Esta mirada compleja del federalismo no ha estado ajena a procesos de tensión y conflicto. Tal como señalan Corona y Puy (1997) siempre que la política federal difiera de las políticas en un número significativo de estados, el federalismo será invocado por aquellos que estén de acuerdo con las políticas estatales y esto genera profunda controversia. A lo largo de las décadas de 1950 y 1960, fue un grito de guerra para los segregacionistas y la condena de los liberales, de modo que una vez que el gobierno nacional cayó en manos de los republicanos, la posición comenzó a revertirse, y, a medida que los liberales descubrieron las virtudes del federalismo y los conservadores tomaron conciencia de sus defectos, esta mezcla de nostalgia y estrategia a menudo motiva a los politólogos a emplear argumentos funcionalistas a favor de un concepto formal. Ahora bien, estos vaivenes históricos permiten afirmar que, en la dinámica de transformación, no estaban verdaderamente comprometidos con el federalismo; más bien, lo utilizaron como una retórica para lograr objetivos que fueron en gran parte de naturaleza funcionalista. Un síntoma sorprendente de esta práctica, ya hoy en día, es el suministro aparentemente interminable de metáforas que han sido empleadas por los politólogos para cerrar la brecha entre el término federalismo y sus usos.

En este contexto, el federalismo de procesos que ha sido tan prominente en la ciencia política no es una teoría del federalismo en absoluto, sino una teoría de las complejas relaciones entre los gobiernos centrales, regionales y locales en cualquier tipo de régimen. Esto puesto que, en la práctica, se encuentran, al menos diferentes acepciones y condiciones, a saber: un régimen federalista que otorga a los gobiernos regionales derechos de innovación contra el centro; un régimen descentralizado con gobiernos regionales y no se posee tales derechos; un régimen descentralizado que da a los grupos regionales y locales la oportunidad de participar en la toma de decisiones del gobierno central, y un régimen totalmente centralizado que, sin embargo, debe autorizar a los subordinados a funcionar a nivel regional o local, lo que genera una diversidad de condiciones que exige una reflexión profunda acerca de la variedad de relaciones y su complejidad. Ciertamente, no se tiene la intención de menospreciar la rica y variada literatura académica que ha sido parcialmente engendrada por la idea del federalismo de procesos, pero sí de subrayar la necesidad de establecer comprensiones profundas y variadas en relación con el federalismo y sus condiciones.

1.4. El arreglo federal (Federal Arrangement)

El arreglo federal es una forma de organización del poder dentro de un Estado que permite la coexistencia de distintos niveles de gobierno con autonomía en la toma de decisiones. A diferencia de una estructura unitaria o centralizada, donde el poder se concentra en un único ente, este modelo distribuye funciones y competencias entre un gobierno nacional y entidades territoriales, asegurando que cada nivel opere con relativa independencia en su jurisdicción (Elazar, 1987).

En esta perspectiva, como ha aclarado Borges (2006) aunque tradicionalmente el concepto de arreglo federal se asocia con países de estructura federal, se extiende incluso a sistemas descentralizados que han adoptado dinámicas de gobernanza similares.

Adicionalmente, Watts (2008) señaló que la aplicación del arreglo federal varía en función del momento y del contexto político, social y cultural de cada país. En algunos casos, como en Estados Unidos y Alemania, el sistema federal fue diseñado desde su origen con una clara separación de competencias y funciones entre los niveles de gobierno, previendo reglas que delimitaran su autonomía; por su parte, en otros escenarios, como España, por ejemplo, la descentralización progresiva ha llevado a que las entidades territoriales adquieran funciones similares a las de un Estado federal, aunque formalmente no lo sean (Rodríguez, 2018). Esta evolución demuestra que el arreglo federal no es un modelo estático, sino una herramienta de gestión territorial adaptable a las necesidades de cada nación.

Entre los principales elementos del arreglo federal se encuentra la distribución de competencias, en la que se indica qué funciones deben asumir los distintos niveles de gobierno. Es así como en sistemas como el de Canadá, las provincias tienen autonomía plena en ciertas áreas, mientras que, en países con federalismo cooperativo, como Alemania, existe una colaboración más estrecha entre el gobierno central y las regiones en la formulación de políticas (Elazar, 1991). Esta flexibilidad también se observa en Latinoamérica, donde países como Brasil han desarrollado modelos intermedios en los que la descentralización ha sido clave para la gobernabilidad de un territorio con una gran diversidad económica y cultural (Stepan, 1999).

También es preciso señalar que los arreglos federales no se pueden considerar como perfectos, por lo que no siempre conducen a una mayor equidad o eficiencia en la gestión del poder, siendo esta la razón por la que permanecen en constante evolución. La existencia de

múltiples niveles de gobierno puede generar conflictos de competencias, burocracia excesiva o incluso desigualdades entre territorios con capacidades institucionales diferentes (Suel, 2018). Sin embargo, cuando estos sistemas se diseñan con mecanismos adecuados de cooperación y control, pueden representar una alternativa viable para atender la diversidad social, económica y cultural dentro de un país, evitando los riesgos del centralismo excesivo o la fragmentación del Estado (Aja, 2014).

El arreglo federal se configura como un mecanismo para la organización territorial que facilita la descentralización del poder, permitiendo que cada nivel de gobierno ejerza sus funciones con autonomía y eficiencia en la gestión de sus territorios. Su implementación varía según el contexto político e histórico de cada país, pero la experiencia comparada indica que su efectividad depende de una distribución clara de competencias, un sistema fiscal equitativo y una coordinación estructurada entre el gobierno central y las entidades subnacionales.

1.5. El Sistema financiero regional o territorial

La misma era de posguerra que vio el desarrollo del federalismo de proceso también vio el desarrollo de una teoría claramente diferente, la cual ha llegado a ser conocida como federalismo de escala. Según Franco & Cristancho (2011) el federalismo fiscal es una consecuencia de las finanzas públicas, que es a la vez una de las áreas más importantes de la economía desarrollada durante este período. Esta concepción de federalismo se basa, al igual que la microeconomía en general, en la premisa de que los seres humanos son maximizadores racionales interesados en sí mismos, cuyo comportamiento puede predecirse de manera confiable sobre la base de que están buscando la forma óptima de aumentar su bienestar material. Aplicado a la empresa de la gobernanza, afirma, por un lado, que las personas buscarán la forma de gobierno que maximice su bienestar y, por otro, que la mejor forma de gobierno es aquella que les permita hacerlo. Por lo tanto, proporciona argumentos descriptivos y normativos que favorecen las formas de gobierno que concuerdan con el principio de eficiencia económica.

Adicionalmente, en lo que atañe a las cuestiones asociadas a la seguridad, implica tener en consideración que se entiende que la protección de una nación contra enemigos externos hace emerger la noción de bien público en concordancia con una concepción económica, en la que solo se puede proporcionar a la población en su conjunto y no se

puede parcelar solo a aquellos individuos dispuestos a pagar por ello. Por lo tanto, las consideraciones de eficacia sugieren que el gobierno debería proporcionarlo y obligar a los individuos a pagar su parte a través de impuestos públicos, lo que centraliza una cuestión como los bienes públicos.

El federalismo fiscal también sugiere que esta función pública se asigne al gobierno nacional, en lugar de los gobiernos de las subunidades geográficas, esto implica que si bien se cuenta con esfuerzos a nivel región la responsabilidad es de la nación. Se trata de un proceso que, al ligarse a la cuestión de seguridad y defensa funcionó efectivamente para la época a partir del manejo de infantería y artillería pequeña y que, sobre la base económica que se presupuesta, podría ser fácilmente incorporada en un todo funcional en una era moderna tecnológica a partir de ese equilibrio en términos de función pública.

Conforme estas características, de acuerdo con la perspectiva de Wiesner (1992) el federalismo fiscal concuerda plenamente con la estructura gubernamental que se aplica a todas las sociedades y se conecta con tendencias más amplias en la economía política que se refieren esencialmente a la evaluación vertical del sector público. Esta perspectiva se basa en un análisis exhaustivo del comportamiento humano y en parte en un enfoque más general que se ha avanzado para explicar una variedad de otros fenómenos, incluidas las transacciones económicas, la estructura corporativa, el comportamiento legislativo, los patrones de votación y las reglas legales, llegando a ser conocida como federalismo de escala.

En una perspectiva semejante, en la década de 1950, Richard Musgrave, comenzó a centrarse en el federalismo siendo su punto de partida central la eficacia económica de la nación, de manera que las condiciones de su tesis estaban parcialmente determinadas por la forma en que se asignaban las funciones públicas a los diferentes niveles de gobierno. Esto plantea claramente aspectos propios de una pregunta más amplia, considerada por diferentes politólogos de inspiración microeconómica, acerca de si la eficacia recomienda que una función particular sea asumida por el gobierno en absoluto o debe dejarse en manos del mercado. Cuestión que claramente da otras aristas al asunto de consolidar las condiciones propias del concepto de federalismo.

Ahora bien, teniéndose en consideración que el objetivo en este capítulo no es proporcionar un resumen completo del federalismo, sino destacar sus temas principales, de

modo que se pueda evaluar su valor general como teoría del federalismo es claro que, como se ha contemplado en las diversas acepciones abordadas, cualquier teoría del federalismo es necesariamente una teoría de las instituciones. En este sentido todos los enfoques están de acuerdo en que los individuos no pueden ser las unidades constitutivas de un régimen federal o hacer valer los derechos de autonomía federalista en su propio nombre, aunque sí son puntos de partida para el impulso de la idea de un federalismo. Así, los federalistas de proceso creen que las instituciones son entidades emergentes; es decir, tienen una existencia social independiente y funcionan como actores reales en los asuntos políticos. Por su parte, los federalistas físicos, como todos los defensores de la teoría de los actores racionales, son individualistas metodológicos; es decir, ven todas las estructuras sociales como la suma total del comportamiento individual, de manera que, desde su perspectiva, las instituciones no pueden servir como explicaciones independientes de los arreglos políticos observados.

En esta medida, los federalistas rechazan implícitamente la idea del proceso federalista de que un gobierno nacional debe incorporar subunidades históricamente establecidas para asegurar su legitimidad. Para los federalistas, las instituciones son mecanismos que los individuos racionales emplean cuando la acción colectiva es más eficaz que la elección individual. Su teoría es un esfuerzo entonces para explicar los arreglos institucionales en términos de motivación y comportamiento individual.

En esta perspectiva, la idea según la cual el federalismo de la escala aboga por la descentralización, no por el federalismo, se puede demostrar considerando algunos de sus principales argumentos con mayor detalle. Este es el caso de la idea de Tiebout conforme la cual el federalismo aumenta la eficacia porque un grupo de jurisdicciones gubernamentales puede ofrecer a sus ciudadanos paquetes variados de servicios gubernamentales con diferentes medios para financiarlos y que los ciudadanos pueden elegir entre estas jurisdicciones, con el propósito de encontrar aquellos que coincidan con sus preferencias personales, o función de utilidad, lo que implica una cierta noción de descentralización basada en una apertura hacia un carácter individual de los procesos.

Sin embargo, para Soto (2006) hay algo un poco fantasioso en la imagen de las personas que eligen un lugar para vivir de la misma manera que los compradores eligen su cereal de desayuno favorito, y, en esta misma dirección, los críticos de este tipo de ideas han señalado que los costos de transacción de obtener información y trasplantar la vida de

una persona pueden abrumar las ganancias de utilidad de, por ejemplo, una mudanza. Pero en nuestra sociedad móvil e inquieta, también se ha hecho visible que hay mucha verdad en el argumento, puesto que la forma de implementar un programa que aumente la utilidad ciudadana de esta manera se logra precisamente a través de la descentralización, no del federalismo, porque el federalismo permite a las subunidades elegir políticas que restan utilidad al ciudadano, mientras que la descentralización aboga precisamente por ese valor individual, aunque, esto no implica una oposición entre federalismo y descentralización.

En este marco, se podría argumentar como discusión personal que el federalismo, a diferencia de la descentralización tratada por separado, fomentaría la eficiencia porque permitiría al gobierno nacional hacer un compromiso vinculante con la misma descentralización. En consecuencia, los agentes privados podrían confiar en la continuación de esta estrategia posiblemente más eficaz y realizar mayores inversiones de las que se justificarían en un régimen en el que la autonomía regional no estaba protegida por una reivindicación de derecho. La garantía adicional del federalismo tendría un alto precio desde esta perspectiva, ya que impediría que el gobierno nacional interviniera cuando las subunidades individuales adoptaran políticas contra eficientes. Si la eficacia es realmente un compromiso nacional y si la descentralización es realmente un medio para lograrlo, la divergencia de regiones particulares es un escenario más probable que la apostasía del gobierno nacional en su totalidad.

El debate sobre la descentralización se pregunta si un sistema centralizado o descentralizado logrará mejorar el equilibrio entre la regulación y las fuerzas del mercado que se haya considerado óptimo. No se intenta resolver estos argumentos aquí; el punto inmediato es que la competencia entre jurisdicciones del federalismo es muy dependiente en las conclusiones que se pueden extraer sobre estos temas. El concepto de federalismo que permite la competencia entre jurisdicciones es simplemente un dispositivo para alcanzar los niveles óptimos de regulación y descentralización y depende para su fuerza de la persuasión de los argumentos instrumentales para esas políticas, no de ninguna teoría independiente sobre la estructura del gobierno. En ese caso, sin embargo, ¿por qué los académicos no deberían simplemente favorecer una política de desregulación o descentralización y argumentarla directamente?

Los defensores de la desregulación y la descentralización se sienten atraídos por el colonialismo por una variedad de razones. En primer lugar, las dos ideas se basan en el mismo modelo microeconómico del comportamiento humano y, por lo tanto, están aliadas por la asociación natural de ideas. En segundo lugar, el federalismo tiene un propósito estratégico al invocar un término bien considerado y neutral, el mismo federalismo, para sustituir otros términos que implican valores más controvertidos, como la desregulación o la descentralización. En tercer lugar, el federalismo, a diferencia de la desregulación, parece ser auto coercitivo; en tanto que se piensa que una vez que un sistema federalista se pone en marcha, las subunidades de la política competirán naturalmente por valiosos recursos.

No obstante, esto solo es cierto si todas las subunidades están de acuerdo en que estos recursos son realmente valiosos y, específicamente, que son más valiosos que las otras políticas que deben ser comprometidas o abandonadas para poder hacerlo. La unidad normativa que lleva a todas las subunidades de un sistema político a competir en los mismos términos es una característica de un régimen descentralizado, no federal. La descentralización es suficiente para poner en marcha este proceso competitivo, pero también es necesario garantizar que algunas jurisdicciones no opten por no excluirse de él adoptando políticas, como el socialismo o la teocracia, que subordinen la eficiencia a otros valores. El federalismo, que concede la autonomía de la toma de decisiones a las subunidades de la política, permite entonces tal variación normativa y, por lo tanto, es un medio incierto para garantizar los supuestos beneficios de la competencia interjurisdiccional.

1.6. Otras acepciones del federalismo, su relación con la democracia y transformaciones

En el texto “Definiciones y teorías sobre el federalismo: una revisión de la literatura” escrito por Hernández (2019), se hace referencia a un concepto de federalismo que obedece a una intención particular de la sociedad de efectuar un trabajo armónico que genere un equilibrio institucional que satisfaga las necesidades de la sociedad, incluso, a falta de dicha definición en la constitución política bajo la que se regula el Estado. Lo anterior hace parte de lo que se puede denominar una visión socialista del federalismo, la cual se interrelaciona con las instituciones económicas, siendo estas, parte importante de la figura que mantiene y desarrolla el orden federal (Hernández, 2019, p. 34).

Aparte de esta concepción, es preciso señalar también que el federalismo cuenta con una serie de principios y elementos donde destaca la autonomía regional, protegida constitucionalmente de manera tácita o expresa, que, para efectos prácticos, lo que hace es una distribución territorial de poder con autoridades propias, que no debe confundirse con la figura de la delegación de funciones en la descentralización. Esta última figura jurídica, no es determinante para la configuración del Estado federal, puesto que se puede ver aplicado tanto en los sistemas de gobierno unitarios como en los compuestos.

El sistema de gobierno federal se caracteriza por la existencia de niveles y subniveles de gobierno con plena autonomía ejecutiva, legislativa y judicial debidamente protegida por un contexto constitucional, con el fin de que prevalezcan los intereses comunes y afines a determinada sociedad, fortaleciendo el proceso federal para evitar que quienes lo integran puedan tener la oportunidad de desvincularse en busca de estructurar un Estado independiente (Requejo, 1996).

Por otro lado, en la estructura de estado federal debe demostrarse cómo opera la figura de la descentralización desde el punto de vista administrativo y político por cuanto, como lo expone Krane (2003), un elemento de cualquier sistema federal es lo que en Estados Unidos se ha llamado democracia territorial. Esto tiene dos caras: el uso de divisiones regionales para asegurar la neutralidad y la igualdad en la representación de los diversos grupos e intereses en el sistema político y el uso de tales divisiones para asegurar la autonomía local y la representación de diversos grupos dentro de la misma sociedad civil. La neutralidad territorial ha demostrado ser muy útil en sociedades que están cambiando, permitiendo la representación de nuevos intereses en proporción a su fuerza simplemente permitiendo a sus partidarios votar en unidades territoriales relativamente iguales. Al mismo tiempo, la acomodación de grupos muy diversas cuyas diferencias son fundamentales más que transitorias, dándoles bases de poder territorial propias, lo que ha mejorado la capacidad de los sistemas federales para funcionar como vehículos de integración política preservando al mismo tiempo el gobierno democrático. Un ejemplo de este sistema puede verse en Canadá, que incluye una población de ascendencia francesa, centrada en la provincia de Quebec.

Los sistemas federales modernos generalmente proporcionan líneas directas de comunicación entre la ciudadanía y todos los gobiernos que les sirven. El pueblo puede elegir (y normalmente lo hace) representantes ante todos los gobiernos, y todos ellos pueden

administrar programas que sirven directamente al ciudadano individual. La existencia de esas líneas directas de comunicación es uno de los rasgos que distinguen a las federaciones de las ligas o confederaciones. Por lo general, se basa en un sentido de nacionalidad común que une a las entidades políticas y a las personas constituyentes. En algunos países este sentido de nacionalidad ha sido heredado, como en Alemania, mientras que en Estados Unidos, Argentina y Australia tuvo que inventarse, al menos en parte. Canadá y Suiza han tenido que desarrollar este sentido para mantener unidos a grupos de nacionalidades fuertemente divergentes (Jiménez, 1960).

Una de las principales razones del fracaso de los sistemas federales ha sido a menudo la falta de equilibrio entre los sistemas políticos constituyentes. En el imperio federal alemán de finales del siglo XIX, Prusia era tan dominante que los otros estados tuvieron pocas oportunidades de proporcionar liderazgo nacional o incluso una alternativa razonablemente fuerte a la política del rey y el gobierno. Durante la era soviética (1917-1990/91), la existencia de la República Socialista Federada Soviética de Rusia, que ocupaba tres cuartas partes del área y contenía a tres quintas partes de la población, limitó gravemente la posibilidad de relaciones federales auténticas en ese país, incluso si el sistema comunista no lo hubiera hecho (Kelsen, 1995).

Ahora bien, por otro lado, se afirma que los sistemas federales exitosos también se han caracterizado por la permanencia de sus fronteras internas. Pueden ocurrir cambios de límites, pero estos se realizan sólo con el consentimiento de las entidades políticas involucradas y se evitan excepto en situaciones extremas.

Sin embargo, dentro de los modelos federalistas, en unos pocos casos muy importantes, la no centralización recibe apoyo a través de la existencia constitucionalmente garantizada de diferentes sistemas legales en las entidades políticas constituyentes. Para Ferguson (1956) en Estados Unidos, el sistema jurídico de cada estado surge directa y hasta cierto punto exclusivamente del derecho inglés (y, en un caso, del francés), mientras que el derecho federal ocupa sólo una posición intersticial que une los sistemas de los 50 estados. La mezcla resultante de leyes mantiene la administración de justicia sustancialmente descentralizada, incluso en los tribunales federales. En Canadá, la existencia de sistemas de derecho consuetudinario y de derecho civil uno al lado del otro ha contribuido a la supervivencia cultural francocanadiense. Los sistemas federales prevén con mayor

frecuencia la modificación de los códigos legales nacionales por parte de los gobiernos subnacionales para satisfacer necesidades locales especiales, como en Suiza.

A menudo se ha señalado que en un sistema verdaderamente federal las entidades políticas constituyentes deben tener una influencia sustancial sobre el proceso formal o informal de enmienda constitucional. Dado que los cambios constitucionales a menudo se realizan sin una enmienda constitucional formal, la posición de las entidades políticas constituyentes debe ser tal que sólo se puedan realizar cambios serios en el orden político mediante la decisión de mayorías dispersas que reflejen la división real de poderes. Los teóricos federales han sostenido que esto es importante tanto para el gobierno popular como para el federalismo.

Por otro lado, tal lo menciona Uprimny (2001) la no centralización también se fortalece al otorgar a los sistemas políticos constituyentes una representación garantizada en la legislatura nacional y, a menudo, al otorgarles un papel garantizado en el proceso político nacional. Esto último está garantizado en las constituciones escritas de Estados Unidos y Suiza. En otros sistemas, como los de Canadá y América Latina, las entidades políticas constituyentes han adquirido ciertos poderes de participación, y estos se han convertido en parte de la constitución no escrita.

Quizás el elemento más importante para el mantenimiento de la descentralización federal sea la existencia de un sistema no centralizado o sistema de partidos. Los partidos no centralizados inicialmente se desarrollan a partir de los acuerdos constitucionales del pacto federal, pero una vez que han surgido tienden a autoperpetuarse y a funcionar como fuerzas descentralizadoras por derecho propio. Estados Unidos y Canadá proporcionan ejemplos de las formas que puede adoptar un sistema de partidos no centralizado. En el sistema bipartidista de los Estados Unidos, como lo expone Burnham (1998) los partidos son en realidad coaliciones de partidos estatales (que a su vez pueden estar dominados por organizaciones partidistas locales específicas) y generalmente funcionan como unidades nacionales sólo para las elecciones presidenciales cuatrienales o para fines de organización de las elecciones nacionales, como el caso del Congreso.

En sistemas como el de Canadá, por otra parte, la forma parlamentaria de gobierno, con sus requisitos de responsabilidad partidaria, significa que en el plano nacional debe mantenerse una cohesión partidista considerablemente mayor, simplemente para ganar y

mantener el poder. Ha habido una fragmentación de los partidos a lo largo de líneas regionales o provinciales. Es probable que el partido que gane en las elecciones nacionales sea el que pueda ampliar temporalmente sus bases electorales provinciales hasta alcanzar proporciones nacionales.

Adicionalmente se puede hacer mención que las naciones federales con sistemas de partidos menos desarrollados frecuentemente obtienen algunos de los mismos efectos descentralizadores a través de lo que se ha llamado caudillismo, en el que el poder se difunde entre líderes locales fuertes que operan en los sistemas políticos constituyentes. Al parecer, la descentralización caudillista también ha existido en Nigeria y Malasia.

A partir de este conjunto de ejemplos, se puede concluir que el mantenimiento del federalismo requiere que el gobierno central y las entidades políticas constituyentes tengan cada uno sus propias instituciones de gobierno sustancialmente completas, con derecho a modificar esas instituciones unilateralmente dentro de los límites establecidos por el pacto entre los diversos actores. En estos sistemas, en consecuencia, son necesarias instituciones legislativas y administrativas separadas.

La distribución contractual de las responsabilidades públicas entre todos los gobiernos del sistema parece ser, entonces, una característica fundamental del federalismo. Compartir, concebido en un sentido amplio, como lo expone (Badía, 1977) incluye la participación común en la formulación de políticas, el financiamiento y la administración. El compartir puede ser formal o informal; aunque, en los sistemas federales, suele ser contractual. El contrato se utiliza como un dispositivo legal para permitir que los gobiernos participen en acciones conjuntas sin dejar de ser entidades independientes. Incluso cuando no existe un acuerdo formal, el espíritu del federalismo tiende a infundir un sentido de obligación contractual.

Es importante discutir que los sistemas federales o los sistemas fuertemente influenciados por principios federales se encuentran entre los sistemas políticos más estables y duraderos. Pero el funcionamiento exitoso de los sistemas federales requiere un tipo particular de entorno político, uno que sea propicio para el gobierno popular y tenga las tradiciones necesarias de cooperación política y autocontrol. Más allá de esto, los sistemas federales funcionan mejor en sociedades con suficiente homogeneidad de intereses fundamentales como para permitir tanto una gran libertad al gobierno local como impulsar

la confianza en la colaboración voluntaria. Así mismo, el uso de la fuerza para mantener el orden interno es aún más perjudicial para el mantenimiento exitoso de patrones federales de gobierno que en otras estructuras. Adicionalmente, los sistemas federales tienen más éxito en sociedades que tienen los recursos humanos para ocupar muchos cargos públicos de manera competente y los recursos materiales para afrontar una medida de desperdicio económico como parte del precio de la libertad.

En esta perspectiva, en consecuencia, le corresponde al gobierno federal las funciones de estabilización de políticas y asignación de recursos, dejando al nivel local la función de distribución de bienes públicos para satisfacer cada una de las necesidades; ello en la medida que el gobierno federal se debe ocupar de la estabilidad de todos los Estados miembros y estos últimos asumen la tarea de distribución, en la medida que son concedores de las necesidades de sus administrados logrando ser más eficientes a la hora de invertir los recursos.

No obstante, la postura económica del federalismo recibe críticas de diferentes sectores. Para solo citar un ejemplo, una de ellas señala que la forma en que se prevé la distribución de los recursos no atiende conceptos de políticas públicas, sino que se hace de manera plana a cada Estado para que se invierta bajo su discrecionalidad, esto conlleva a que no haya una directriz que se asocie a todos los estados que le permita uniformidad para desarrollar un modelo de Estado en criterios claros de tipo semejante rayando en no ser equitativo. Igualmente, se critica que el sistema económico federal sea, por estas condiciones distributivas, apolítico. (Hernández Valdez, 1998)

Sin embargo, críticas al margen, es preciso continuar profundizando en los aspectos referidos a cuestiones como las formas de estado. Así, en el artículo “El federalismo como forma de estado”, escrito por Daira Abolins Rojas (2006), se dan a conocer una serie de conceptos y su aplicación dentro de un sistema de gobierno federal. En este documento se hace referencia a que las formas de estado al ser las que constituyen el mecanismo como se organizan los elementos propios de la estructura estatal, son las que permiten dar cuenta como estas formas permiten establecer si se encuentran enmarcados en un sistema centralizado o uno federal.

El sistema centralizado o unitario viene a ser aquel que se organiza en una estructura única de poder y en un solo límite territorial; por su parte, el sistema federal se organiza a

partir de varios centros políticos, donde se permite la toma de decisiones de manera individual y autónoma en los territorios, a partir de un direccionamiento en ciertas áreas de un gobierno central. En los Estados federales, los Estados miembros tienen diferentes titulares de derechos, una pluralidad en la estructura constitucional y legislativa, mientras que en el Estado unitario todo gira en torno a un gobierno central, con un solo orden constitucional y legal para todo el territorio del Estado.

De forma tal que, efectivamente, tal cual sostiene Abolins Rojas (2006), no se puede confundir el federalismo con el Estado unitario descentralizado, toda vez que son dos modelos de gobierno diferentes, donde el primero hace referencia a un gobierno cuya principal característica es la autonomía de las estructuras de poder de segundo nivel, es decir, las diferentes al gobierno federal, en contraste con el Estado unitario, que siempre va a consolidar una sola organización estructurada de manera escalonada a partir de la delegación de funciones. Ahora bien, es importante señalar que no existe una figura pura de Estado unitario o de Estado federal; cada Estado es diferente en su estructura, dependiendo de las necesidades de cada uno de ellos, lo cual lleva a que los Estados federales tengan algunos rasgos de sistemas unitarios y que los Estados centralizados acojan algunas concepciones federalistas.

Tal como se ha señalado, los modelos de gobierno, pese a que tengan un origen en el sistema unitario o en el sistema Federal, no son iguales entre cada uno de los Estados. Un ejemplo de ello viene a ser lo que ocurre con el sistema federalista norteamericano que es un sistema de corte presidencialista, frente a un sistema federalista alemán que es de corte parlamentario.

En este contexto de naturaleza polimorfa y multicelular del federalismo, se puede abordar la posibilidad de utilizar adecuadamente la idea federalista en las ciencias políticas y se pueden considerar cuatro posiciones. La primera posición es que el federalismo no puede ser considerado como un concepto político autónomo, siendo más bien un intento pragmático de reconciliar las teorías con la realidad. Como afirma Rufus Davis (1987), el único rasgo común a todos los individuos que teorizan el federalismo es la idea general de que, “en la vida, no todo es blanco o negro, que la teoría política nunca cuadra con la realidad...” (Davis, 1987).

Por otro lado, una segunda posición corresponde a cuestiones operativas. Esto puesto que eventualmente, para Davis (1987), no tiene sentido continuar comprimiendo experiencias multicelulares e idiosincrásicas, y agregaría experiencias pragmáticas en una teoría, es así, que se consolida esta posición de reducir deliberadamente el alcance del federalismo para definir un concepto operativo, por ello, de acuerdo a Watts (2006), el autor define el “federalismo” como una idea normativa que aboga por un gobierno de varios niveles que combina el gobierno compartido y el autogobierno, sin embargo, enfatiza la definición de una categoría específica, que él llama “federación”. Dentro del amplio género de los sistemas políticos federales, las “federaciones” representan una especie particular en la que ni las unidades federales ni las constituyentes están constitucionalmente subordinadas entre sí, es decir, cada una tiene poderes soberanos derivados de la constitución y no de otro nivel de gobierno, de manera que cada uno está facultado para tratar directamente con sus ciudadanos en el ejercicio de sus poderes legislativo, ejecutivo y fiscal, y cada uno es elegido directamente por sus ciudadanos.

Así, aunque Watts (2006) reconoce el enfoque pluralista del federalismo, considerando en particular la distinción entre dimensiones normativas y descriptivas, se enfoca principalmente en una forma específica de organización, donde entre otros aspectos característicos: (a) los poderes se derivan de la constitución, y (b) cada nivel es elegido directamente por sus ciudadanos.

Hay que decir que la distinción entre federalismo y federación había estado implícita durante mucho tiempo en la literatura federalista, es recién King, (1982) quien establece explícitamente una distinción conceptual entre ambos, por tanto, se consolida una tercera posición que tiene en cuenta el hecho de que el federalismo abarca todos los cuerpos políticos entre el estado unitario y la constelación de estados independientes. Cualquier tipo de cooperación entre unidades políticas que no conduzca a la constitución de un nuevo estado centralizado único puede considerarse como un arreglo federal. Esto podría derivarse de una lectura literal de la última definición amplia de federalismo dada por Elazar (1966) la cual se refuerza con lo dicho más tarde por Murray Forsyth (1981): con suficiente esfuerzo, [el federalismo] puede detectarse en casi todas partes. Sin embargo, esta posición difícilmente conduce a una formalización operativa del campo.

Eventualmente, una cuarta posición sería considerar que, cualesquiera que sean las dificultades, el federalismo, en su diversidad y flexibilidad, puede constituir un campo de estudio propio, aunque agrupa muchas teorías, o es “ por su propia naturaleza una “capa de muchos colores”. En otras palabras, un federalismo que agrupa diversidades y divergencias y que, por ello merece una atención específica porque todas las teorías y conceptos están vinculados por un núcleo común de combinación matricial de valores, teorías y prácticas, que se puede contemplar como una idea, un principio o un fenómeno que se pliega sobre sí mismo y su carácter diverso y de agrupamiento.

Al igual que el Estado federal, los estados miembros de la federación tiene una división tripartita, entendida como la existente entre el poder ejecutivo, legislativo y judicial. El poder ejecutivo está generalmente en cabeza de un gobernador, los secretarios en las materias más importantes para el desarrollo de cada uno de los Estados, agencias y demás entidades que tengan como función el desarrollo y ejecución de los servicios públicos. Por su parte, en materia legislativa cada uno de los Estados crean su propia constitución y sus propias leyes, dentro del límite del pacto federal que se haya realizado.

Para determinar las competencias del Estado federal y los Estados miembros hay tres categorías o formas de hacerlo (Elazar, 1987). La primera de ellas, corresponde a la constitución política en la que se establecen las funciones de manera taxativa tanto las del gobierno federal, como las de los Estados miembros; una segunda categoría, es aquella en donde la constitución establece las competencias del Estado federal y todas las que no estén previstas allí, serán de reserva de los Estados miembros; y, una tercera categoría, en la que la Constitución prevé una lista taxativa de las funciones entregadas a los Estados miembros y la reserva o aquellas que no han sido asignadas, serán de manera residual para el Estado federal.

Dentro de las críticas que se han dado a este tipo de teorías, destaca aquella donde de manera taxativa se define las competencias tanto para el Estado federal como para los Estados miembros, dado que se genera una rigidez, que desata controversias al momento de la aplicación de cada una de ellas, o en su defecto, por la falta de regulación en determinado momento, lo que generaría un vacío frente a quien le correspondería ejecutarla; así mismo, se plantea que la categoría más acertada es aquella en donde se establecen las competencias de manera taxativa al Estado federal y lo demás, es de competencia de los Estados miembros,

considerándose de este modo que son ellos los que ceden parte de su poder soberano para conformar la federación (Elazar, 1966).

Otra cuestión para tener en consideración es también que, en los sistemas de gobierno federal, los ciudadanos están sometidos tanto a las normas del Estado federal, como a las normas de los Estados miembros, por lo que es posible que se presenten conflictos de competencias, requiriendo entonces que las normas federales y estatales tengan coherencia entre sí y haya prevalencia de normas.

En concordancia con lo anterior, debe existir un poder de intervención del Estado federal sobre los Estados miembro para efectos de mantener el orden constitucional y legal del primero; sin embargo, existe una limitación que ha sido ampliamente enunciada, la autonomía, que bajo los principios de cooperación e independencia debe tener tanto el gobierno federal como el gobierno de los Estados miembro. El clásico ejemplo de intervencionismo del gobierno federal sobre los Estados miembro es el mantenimiento del orden público, seguridad y defensa (Rojas, 2006).

El federalismo por sí mismo no es sinónimo de igualdad; por el contrario, es una figura que trae implícita la desigualdad, unos deben ceder en beneficio de otros, lo cual implica que el pacto Federal prevea reglas que propendan por el bienestar de los estados miembros conforme a las necesidades de cada uno. Las fórmulas de redistribución que se utilizan para la asignación de recursos en cada Estado, no es algo diferente que, los acuerdos políticos a que llegan los diferentes sectores que componen el Estado federal. (Díaz, 2004)

Pese a no ser una regla general, mayoritariamente los Estados sometidos a una concepción absolutista se acercan mucho más a un modelo de Estado centralizado; y, los Estados pluralistas se asemejan mucho más a la concepción de un Estado federal, en donde se potencia y busca la participación de muchos en la organización del Estado. Sin embargo, ninguna de las dos concepciones son puras hoy, por el contrario, como ya se ha venido enunciando, se han hecho una serie de hibridaciones que permiten en uno u otro escenario, poder tomar instituciones de ambos modelos.

En este carácter dinámico de las concepciones, es fundamental el papel de las condiciones propias del contexto contemporáneo. De este modo, en el espacio actual de la globalización, se pretende que los Estados se puedan unir para establecer un orden mundial adecuado, ordenado y justo, que garantice las dinámicas en que se mueven las necesidades

del mundo globalizado, teniendo en cuenta la autonomía que deben tener los Estados en su interior, pero también una forma de gobierno que permita realizar un trabajo conjunto en las regiones de donde hacen parte los Estados, como por ejemplo la Unión Europea (Salgado, 2000).

1.7. El proceso del estado autonómico en España como referente para Colombia³

La idea federal en España muestra una progresiva realización de factores estructurales asociados al estado autonómico, en contraste con los modelos clásicos de federalismo. A diferencia de estos, el sistema autonómico español se configura como un tipo particular de "arreglo federal" (federal arrangement), evidenciando una evolución del autogobierno que se remonta a la autonomía de ciertos reinos en la península ibérica (Solozábal, 2004). La propuesta de 1931, con su Estado integral, ya reflejaba algunos rasgos que la doctrina ha identificado como propios del federalismo, aunque adaptados a un modelo centralizado. En este sentido, el modelo español responde a un proceso federal progresivo, ajustado a las particularidades históricas, sociales y políticas de cada contexto.

A partir de una mirada histórica sobre el modelo español como lo menciona Cruz (1991), ha sido común afirmar que el 'Estado Autónomo' no está en la Constitución. Más precisamente, se plantea que los elementos esenciales de la organización territorial del Estado español no están previstos en la Constitución, sino que estos elementos definitorios del Estado estarían en los Estatutos de Autonomía, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional

³ Para efectos de la investigación se tomó como referente europeo el modelo español, teniendo en consideración que tal como se planteó en el texto "Las Fuentes del Derecho Administrativo", página 31, "La Unión Europea no es (todavía) un Estado federal (en sentido jurídico-estatal), ni una mera confederación de Estados (en el sentido del derecho internacional público), sino una organización de rasgos propios situada entre una y otra figura. El BVerfG, siguiendo a P. Kirchhof (HStR VII § 183 margs. 54, 66, 69), utiliza la expresión "unión de Estados" (Se trata de la conocida noción alemana del *Staatenverbund*. Como es sabido, son muchos también los autores alemanes que prefieren calificar a la Unión Europea de "unión constitucional") para evidenciar dicho carácter intermedio (BVerfGE 89, 155, 181 y sigs.), expresión que, por sí misma, todavía no permite deducir consecuencias jurídicas concretas. El núcleo central de la integración europea reside —al menos en lo que concierne a la administración— en la EG, que ha superado con creces el reducido ámbito económico y comprende muchos otros (como el medio ambiente, la ordenación del territorio, el derecho de la seguridad social, la sanidad, la educación, la política local, etcétera). Las consideraciones que siguen se circunscriben a ella. *Cfr.* sobre la evolución de la integración europea, los manuales citados en el índice bibliográfico incluido al inicio de la presente obra.

y otras normas como la legislación básica. Sin embargo, con la doctrina de la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña se desmentiría esta afirmación y sólo tiene sentido si en la Constitución figura un modelo de Estado. Esto es tan simple como válido. Sin embargo, puede y debe ir más allá, llamando la atención al mismo tiempo sobre algunas cuestiones esenciales que están en la Constitución como sobre otras que no lo están.

Para el año de 1978 la descentralización política del poder no era una realidad perfecta, pero era más que una mera posibilidad. Según Aragón (2006) hay que recordar que prácticamente todas las regiones habían acordado convertirse en entidades autónomas, dotadas de sus propios gobiernos. En algunos casos, como la restauración del gobierno autónomo de Cataluña, este proceso tuvo una gran importancia simbólica. Se puede afirmar por tanto que la descentralización fue algo más que una mera opción para las unidades constituyentes. De hecho, era previsible que esta descentralización se extendiera a todo el territorio (Muñoz, 2007).

En línea con esta situación, la Constitución afirmó algunos valores esenciales de la organización territorial del poder; a saber: la unidad, la autonomía y la solidaridad (Solozabal, 2008) y si bien es cierto que la solidaridad no está desarrollada en el texto constitucional, esto no se aplica a los de unidad y autonomía, puesto que la Constitución traduce estos dos principios en el artículo 2 y en el artículo 149. Además, es necesario subrayar cómo la Constitución establece cuestiones esenciales de la nueva forma de Estado como son el proceso de acceso a la autonomía y el procedimiento de redacción de los Estatutos de Autonomía (Aragón, 2006).

Para Muñoz (2007) en el Art. 2 de la Constitución se establecen los principios esenciales del Estado autónomo, afirmando y reconociendo simultáneamente la unidad indisoluble de la Nación española y el derecho de las nacionalidades y regiones a la autonomía. Así, unidad y autonomía son dos principios básicos del orden constitucional español y han servido de inspiración para toda la Constitución. Por su parte, dentro del texto para Solozabal, (2008) hay que subrayar que cuando este artículo menciona 'nacionalidades' y 'regiones', parece distinguir entre dos tipos de Comunidades Autónomas que pueden alcanzar diferentes niveles de autonomía.

Por su parte, para Tudela (1994) la importancia del artículo 149 de la Constitución, está dado puesto que se mencionaban aquellas materias sobre las cuales el Estado, de una forma u otra, debía tener competencia. En el mismo artículo se establecía que las Comunidades Autónomas podían asumir competencias, en sus Estatutos de Autonomía, sobre aquellas materias que no hubieran estado reservadas al Estado. Y haciendo referencia a lo expuesto por Muñoz (2007) este artículo establecía aquellas materias cuyo régimen jurídico debía ser el mismo para todos los españoles y aquellas otras en las que era posible la diversidad. Igualdad y diversidad constituyen el binomio central de cualquier Estado descentralizado. Este binomio está en la Constitución (Tudela, 1994).

Los defectos que han llevado a reformar el reparto de competencias están relacionados con dos instituciones: la ley básica y el principio dispositivo. Ninguno de estos dos ha contribuido a la correcta evolución de la organización territorial del poder. Las Comunidades Autónomas tienen motivos suficientes para protestar contra los cambios en la legislación básica. En primera instancia, el Tribunal Constitucional acepta la modificación unilateral por parte del Estado de esta legislación. Además, normalmente son bases amplias que trabajan a favor del Estado. En consecuencia, es lógico que las Comunidades Autónomas hayan denunciado una calidad deficiente en la naturaleza de su autonomía (Viver y Pi-Sunyer, 2003).

Por otro lado, el principio dispositivo ha desarrollado una dinámica opuesta. En este caso, es el Estado quien puede argumentar que la interpretación que se hace de este principio supone una erosión insoportable de su integridad. Inicialmente se interpretó como la forma de lograr el acceso voluntario a la autonomía, pero posteriormente se modificó la interpretación contemplándose la posibilidad de las Comunidades de iniciar unilateralmente un proceso de reforma al Estatuto de Autonomía (Fossas, 2008). La consecuencia de estas reformas fueron siempre las de generar más competencias para las Comunidades Autónomas, de modo que una de las principales implicaciones de esta evolución ha sido que el Estado autónomo es también un Estado abierto.

Pero la imagen no está completa si no se estudian las omisiones, cuestiones importantes no se mencionan en la Constitución o, si lo hacen, se mencionan de forma muy limitada, y allí, precisamente, hay ausencias comprensibles. En 1978 había muchas incertidumbres y no se sabía qué modelo teórico adoptar, cuando se optó por el diseño de un

modelo singular, la relación de las Comunidades Autónomas con las autoridades locales no estaba bien organizada en ninguna de ellas. Pero también hay otras deficiencias importantes, de las cuales dos merecen especial atención: por un lado, la falta de un diseño completo del sistema de financiación y, por otro, la Constitución apenas menciona las relaciones intergubernamentales. Además, el Senado se define como una cámara de representación territorial pero su composición dificulta el cumplimiento de esta función (Aragón, 2006).

Se han explicado algunas diferencias en el modelo español de organización territorial, pero queda una cuestión importante que merece una consideración especial. Ésta es la tensión derivada de la existencia de variadas sensibilidades frente al autogobierno en los diversos territorios. Estas diferencias están presentes en el proyecto de Constitución y se puede afirmar que la primera, pero no la única razón para elegir un modelo descentralizado fue satisfacer el deseo de autogobierno de Cataluña y el País Vasco (Aragón, 2009). Este argumento tuvo importantes consecuencias en el texto de la Constitución. Por un lado, el acceso a la autonomía era sólo una posibilidad, no un hecho y no se tomó ninguna decisión sobre la generalización de la autonomía. Por otro lado, se distinguió entre nacionalidades y regiones, y se establecieron dos procedimientos de acceso a la autonomía. Para Tudela, (2009) utilizando el lenguaje de las ciencias sociales, se trataba de una cuestión de diseño asimétrico. Es cierto que se permitió una evolución hacia la simetría, pero no obstante la ideología inspiradora de la organización territorial parecía basarse en la asimetría, que se encontraba relacionada con el deseo de diferenciar aquellas comunidades que habían reclamado regularmente su autogobierno.

Sin embargo, la idea de asimetría no fue una solución ampliamente aceptada. Ciertamente no fue así en la Segunda República. Solozábal (2006) de hecho, plantea el modo en el que los precedentes revelaron que se trataba de una fuente de tensión. Ninguna región quería ser inferior a otra y era fácil predecir que lo mismo sucedería con la elaboración de la Constitución de 1978. Primero fue Andalucía la que buscó la igualdad en el autogobierno. Cano (2009) posteriormente, señaló que esta presión por la igualdad se extendió progresivamente a todas las Comunidades, pero no fue una igualdad perfecta porque siempre hubo diferencias importantes que podían interpretarse como desigualdades. Por ejemplo, el sistema de financiación del País Vasco y Navarra siempre ha sido diferente, con consecuencias muy favorables para sus habitantes. Ignacio Zubiri, con esta asimetría en la

financiación es hoy una fuente de tensión muy importante, especialmente con comunidades ricas como Cataluña y Madrid.

La tensión entre simetría y asimetría no terminó con el logro de la igualdad de estatus. Todo lo contrario, pues, en ese momento, comenzó otra etapa de esta tensión. La concepción del Estado entendida por los partidos nacionalistas era y no era igualitaria, constituyéndose en un concepto contradictorio en sí mismo. Adicionalmente, las 'nacionalidades' vasca y catalana siguieron (incluso hasta nuestros días) sin aceptar que sus Comunidades tengan la misma posición respecto al autogobierno que otras Comunidades que no consideran que tengan voluntad política ni legitimidad histórica. En consecuencia, buscaron desafiar la igualdad. La aprobación del nuevo Estatuto de Cataluña supuso un momento importante en la evolución del Estado autonómico, (Viver y Pi-Sunyer,2006) otras siete Comunidades Autónomas aprobaron nuevos Estatutos y seis más intentaron hacerlo. Para algunos, el Estado autónomo estaba llegando a su fin. Para otros, especialmente para los nacionalistas, este Estado había fracasado. La Sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Cataluña fue la razón directa de esta afirmación.

Es más, llama la atención hasta qué punto la aprobación del Estatuto catalán rompió el impulso de emulación. Otros Estatutos aprobados en Andalucía, Aragón, Valencia, Baleares, Castilla y León, Navarra, Extremadura fueron muy diferentes del Estatuto catalán. En algunos casos, incluso rechazaron explícitamente el modelo catalán (Zubiria, 2004). Así, se puede afirmar que se consolidó un modelo asimétrico, donde el nivel de autogobierno iba a ser diferente en función de cada Comunidad Autónoma. Era obvio que, al menos con respecto a la autonomía, finalmente se reconocieron objetivos diferentes (Tudela, 2009).

Por último, según lo expuesto por Viver (2006) hay que señalar hasta qué punto el proceso de aprobación de estos Estatutos revela una vez más la importancia de lo que se puede llamar la 'tercera España': unas Comunidades Autónomas que se relacionan con el autogobierno entre las Comunidades nacionalistas —Cataluña y País Vasco— y aquellos tienen un nivel más bajo de identidad política. Esta tercera España incluiría Galicia, Aragón, Navarra, Valencia y Canarias. En todos ellos existe una clara voluntad de autogobierno, que se refleja en la existencia de partidos políticos regionalistas o nacionalistas y un sentimiento de identidad diferenciada.

En definitiva, se puede decir que el Estado autónomo español debe entenderse desde la tensión entre simetría y asimetría. Esta tensión ya es explícita en la Constitución donde se encuentran los términos del debate y debía, necesariamente, ser resuelto por el desarrollo del propio texto constitucional, pero hay que subrayar que la asimetría, para las Comunidades nacionalistas, era en realidad un requisito para su aceptación por parte del Estado.

Por consiguiente, el proceso del estado autonómico en España ha sido una parte fundamental de su evolución política contemporánea. Según González (2010), este fenómeno se define como la descentralización del poder político desde el gobierno central hacia las comunidades autónomas, con el propósito de reconocer y salvaguardar la diversidad cultural, lingüística y política del país. Esta descentralización se estableció como respuesta a las demandas de autonomía de varias regiones de España, que buscaban un mayor grado de autogobierno para poder gestionar sus asuntos internos de manera más efectiva. Autores como García de Enterría (1998) señalan que este proceso se enmarca en el contexto de la transición política española tras la muerte de Franco en 1975, cuando se inició un proceso de democratización y descentralización del poder.

La Constitución española de 1978 fue el punto de inflexión en este proceso, ya que estableció un marco jurídico para la creación y organización de las comunidades autónomas. Según Pérez (2005), este documento reconocía el derecho a la autonomía de las regiones y establecía un sistema de distribución de competencias entre el gobierno central y las comunidades autónomas, permitiendo que estas últimas tuvieran un amplio margen de autogobierno en áreas como la educación, la sanidad y la cultura.

A lo largo de las décadas siguientes, España ha experimentado un proceso continuo de transferencia de competencias desde el gobierno central hacia las comunidades autónomas. Martínez (2009) destaca que este proceso ha sido gradual y ha implicado la concesión de estatutos de autonomía a diversas regiones del país, que regulan sus competencias y organización interna. Este proceso ha contribuido a fortalecer el estado autonómico y a consolidar la descentralización del poder político en España.

Uno de los aspectos más destacados del estado autonómico en España es la diversidad política, cultural y lingüística que existe entre las diferentes regiones del país. Autores como García de Enterría (1981) señalan que algunas comunidades autónomas, como Cataluña, el

País Vasco y Galicia, han desarrollado sistemas políticos y administrativos propios, con características específicas que reflejan su identidad cultural y política.

Ahora bien, al plantear la categoría de federal arrangement en el proceso del estado autonómico en España ha sido ampliamente discutida en el contexto del proceso del estado autonómico en España. Según García de Enterría (1998), este concepto se refiere a un modelo de organización política en el que se establece una división de poderes entre un gobierno central y entidades subnacionales con cierto grado de autonomía. En el caso español, esta categoría se aplica a la relación entre el gobierno central y las comunidades autónomas, donde se reconoce la autonomía de estas últimas en áreas específicas.

El federal arrangement en España se enmarca en la Constitución de 1978, que estableció un modelo de estado descentralizado y plurinacional. Como señala Pérez (2005), esta constitución reconoce la diversidad territorial y cultural del país y establece un sistema de distribución de competencias entre el gobierno central y las comunidades autónomas. Esta distribución de competencias permite que las comunidades autónomas tengan un amplio margen de autonomía en áreas como la educación, la sanidad y la cultura.

Uno de los elementos clave del federal arrangement en el proceso del estado autonómico en España es el principio de lealtad institucional entre el gobierno central y las comunidades autónomas. Según González (2010), este principio establece que las relaciones entre el gobierno central y las comunidades autónomas deben basarse en la cooperación y el respeto mutuo, con el objetivo de garantizar el buen funcionamiento del estado autonómico. Esto se refleja en mecanismos como las conferencias sectoriales, donde se discuten y coordinan políticas de interés común.

El federal arrangement en España también implica la existencia de mecanismos de cooperación y coordinación entre el gobierno central y las comunidades autónomas. Según Martínez (2009), estos mecanismos incluyen el Consejo de Política Fiscal y Financiera, donde se discuten cuestiones relacionadas con la financiación autonómica, y la Conferencia de presidentes, donde se abordan temas de interés general para todas las comunidades autónomas. Estos mecanismos permiten una gestión más eficaz y coordinada de los asuntos de competencia compartida.

La realización progresiva de la idea federal en el modelo español se da a lo largo de su historia reciente, de manera que el modelo español ha mostrado una realización progresiva

de la idea federal. Según Pérez (2005), desde la Segunda República hasta la actualidad, España ha experimentado un proceso de descentralización política y administrativa que ha llevado a un mayor reconocimiento de la autonomía de las comunidades autónomas. Este proceso se ha reflejado en la transferencia de competencias y en la concesión de estatutos de autonomía a diferentes regiones del país.

Dentro de los rasgos estructurales que la doctrina ha considerado como estructurantes de un estado federal en 1931, se mostraron rasgos importantes para el caso de España. Según Martínez (2009), la Constitución de la Segunda República española de 1931 estableció un modelo de estado descentralizado que reconocía la autonomía de las regiones y otorgaba competencias específicas a los gobiernos regionales en áreas como la educación y la cultura. Este enfoque federal se reflejaba en la creación de las diputaciones provinciales y en la concesión de estatutos de autonomía a regiones como Cataluña y el País Vasco.

Para Friederich (1988) hacia la segunda mitad del siglo XX, se afirma que existen diversos procesos federales, y estos se amplían más adelante conforme con los planteamientos de Lenaerts (1900) al constituirse como federalismo devolutivo e integrador. Cuestión que continúa en evolución, tal como asevera Elazar (1991) quien expone que estos procesos en su dinámica temporal tienen varias configuraciones federales, con la posibilidad de federalismos asimétricos y arreglos federales.

Para los estados federales su fortaleza es contar con potestades legislativas, constitucionales, administrativas y judiciales, así como con una carga histórica que les permite su reconocimiento. Lo mismo sucede con los estados autonómicos que fueron primero unitarios con niveles intermedios de gobierno, pero con algunas limitaciones en la potestad de divisiones subnacionales de los estados federales, llegando a niveles de descentralización a partir de la fortaleza de sus partes, que se acentúan con el fraccionamiento territorial. Debido a lo anterior, se puede afirmar que surgen diversos problemas cuando se funda un Estado federal cuyas partes carecen de las potestades preexistentes (Brauneder, 2008).

El Estado federal proviene del denominado proceso integrativo, o el construido a partir de la diversidad y la fuerza de sus partes, con la finalidad de fortalecer la unidad mediante un gobierno centralizado que asegure los poderes y la soberanía de las partes preexistentes (Peeters, 1999, pp. 233-234); con relación al Federalismo revolucionario se

dice que es el caso contrario, pues como lo presenta Peeters, se inicia con un orden constitucional federal y la preexistencia de un Estado unitario (p. 234).

Con la dictadura española en la constitución de 1978, se evidencia la transformación de una administración territorial a algo más descentralizado, con un intermedio antidemocrático que hace retomar la fisonomía de estado integral que se denomina Estado Autónómico con un tinte inicia, en la Constitución de 1931. Esta forma de descentralización política es solo administrativa y se da una búsqueda de autogobierno.

Hacia la década de los ochenta en Colombia, los cursos de derecho constitucional y administrativo ubicaron al modelo regional como una variante de la descentralización dentro del contexto del Estado unitario. En este momento se cataloga como un modelo de estado. Retomando el caso español, es un modelo mucho más rápido y abierto, dando lugar a serios debates sobre su posible carácter de federal. En el texto de Suel (2018) la autora menciona que para Peter Häberle (2007) el modelo regional español es un hijo menor del federalismo (p.184) y para Eliseo Aja (2006, p. 4286) este modelo autónómico, en materia de distribución competencial supera a varios Estados federales, como el brasilero o el austríaco. Es así, que el Estado regional surge como una manera de superar la dicotomía existente tradicionalmente en las formas de Estado como una separación de los estados federales y los Estados unitarios.

En el sistema unitario como en el federal, el estado autónómico se fundamenta en planteamientos homogéneos para todas las entidades regionales, y se puede dar que se generen sus propios estatutos y en caso contrario se limiten a aceptar directrices del estado central; de igual modo puede a su vez que unas regiones lleguen a tener un mayor o un menor grado de autonomía que otras, dependiendo de las necesidades que cada una de estas tenga.

Para Pérez (2020) es necesario considerar también una segunda cuestión: tanto el Estado federal como el regional pueden ser interpretados como formas avanzadas de descentralización de un Estado unitario. Siendo un estado unitario, superando las dicotomías tradicionales en las formas del estado, separando los estados federales de los estados unitarios. Por esta razón, se da inicio en el establecimiento de formas de estado regionales, donde se entiende al regional como un Estado federal, y se afirma que los dos obedecen a una misma naturaleza jurídica. Pero también puede ser entendido el estado regional con una postura intermedia, que es distinta a la federal y a la unitaria.

En su tesis Pérez (2020), expone que los estados regionales no tienen clasificación en razón a la doctrina tradicionalmente dicotómica federal-unitario, siendo este el caso que constituye la estructura de los estados con la organización político-administrativa con la conciliación de los territorios frente a una necesidad de autonomía dentro de una noción de unidad jurídico-política de los modelos centrales. Siendo el estado regional una forma de estado independiente de las otras formas de Estado. Así, una de las diferencias angulares de los Estados Regionales con los Federales es el concepto de unidad constitucional en las fuentes del derecho. Por consiguiente, la repartición de estado se muestra en 3 tipos, la exclusiva, donde la entidad regional tiene plena competencia legislativa, la competencia complementaria, la región establece centro político y la competencia integrativa la región se rige por principios del centro, sin tener la capacidad de modificarlas, reduciendo su acción a la promulgación de normas integrativas y de actuación.

Por esta razón la toma de decisiones no es colectiva ni hacia un bien común, pues las propuestas parten del gobierno central y sus tareas se restringen porque se ejecutan desde las acciones necesarias para que los ideales definidos por el gobierno central como el bien común sean implementados. Entonces al analizar la legitimidad jurídico-política del actor regional se encuentra que este es un organismo político- representativo. Por cuanto, al crearse una autonomía se deben promulgar leyes del estado regional y los estados miembros con autonomía constitucional. Esto toda vez que existen clases dentro de un Estado regional, como los estados de ordenamiento regional, estados regionales con excepciones en la estructura unitaria, estados en los que coexisten los ordenamientos regionales y otros con peculiaridades especiales.

El Estado regional se fundamenta, conforme lo señalado, en un principio como la autonomía, siendo esta la capacidad que tienen las asociaciones jurídicamente organizadas y que las dota de potestad legislativa y les permite la expedición de normas bajo los principios que rigen la integración del Estado. Se debe entender que la autonomía es de carácter político, más no administrativo. Las decisiones desde su autonomía pueden anularse por el estado central, pero no se sustituyen, siendo el ente autónomo una corporación territorial pública que cuenta con una personalidad jurídica no soberana y con autonomía legislativa.

Las ventajas que se presentan en la implementación de autonomías regionales frente al estado unitario se pueden plantear mencionando el beneficio de un parlamento central,

porque los entes locales tienen capacidades administrativas y legislativas para generar acciones que se adapten a las necesidades de cada una de esas localidades. En un sistema regional se pueden solucionar los problemas de separatismo, eliminando diferencias entre regiones promovidas por estados centralizados unitarios, y se debe a que en el regionalismo es posible que los individuos tienen una relación cercana con el estado dando facultades que promuevan la construcción de iniciativas que beneficien su entorno local.

La progresividad en la Segunda República y posteriormente en 1978 mostró otros rasgos en el modelo español. Sin embargo, desde entonces ha habido muchos cambios, como el pacto de 1981, la integración en la Unión Europea en 1992 y las reformas de los estatutos de autonomía en 2016. Como señala García (1998), estos cambios han implicado una profundización de la autonomía regional en España, hasta el punto de ser considerada por algunos como una forma o un arreglo federal. Esto se refleja en los rasgos diferenciales que se mantienen en regiones como el País Vasco, Galicia y Cataluña, que incluyen aspectos como la lengua, el derecho civil y los fueros.

La autonomía regional y el federalismo son conceptos que han tenido una evolución histórica compleja en España, especialmente durante el período conocido como la Segunda República (1931-1939). Durante esta etapa, se produjeron importantes reformas constitucionales y políticas con el objetivo de descentralizar el Estado y reconocer una mayor autonomía a las regiones y nacionalidades históricas de España. De esa progresividad de la autonomía regional y su relación con el federalismo durante la Segunda República en España se puede analizar que en el Estatuto de Autonomía de Cataluña (1932) siendo uno de los hitos más significativos en la progresividad de la autonomía regional durante la Segunda República fue su aprobación en 1932. Este estatuto reconocía una amplia autonomía política, administrativa y cultural a Cataluña, estableciendo un sistema de gobierno autónomo y un Parlamento regional con competencias legislativas y ejecutivas en diversas materias (Fontana, 2013)

Después se presenta el estatuto de Autonomía del País Vasco (1936) que reconocía una importante autonomía política, fiscal y administrativa al País Vasco, estableciendo un régimen de gobierno autónomo y un Parlamento regional con competencias exclusivas en áreas como la cultura, la educación y la fiscalidad.

Para el caso del federalismo y descentralización, se puede mencionar que, aunque los estatutos de autonomía aprobados durante la Segunda República no establecieron un sistema federal en el sentido estricto del término, representaron un intento significativo de descentralización y reconocimiento de la diversidad territorial y cultural de España. Estos estatutos sentaron las bases para un modelo federal o confederal de organización territorial, en el que las regiones y nacionalidades históricas tendrían un grado significativo de autonomía y autogobierno dentro de un marco de unidad y cooperación con el Estado central (Fontana, 2013).

Se presentaron algunos conflictos y tensiones, que, a pesar de los avances en la progresividad de la autonomía regional durante la Segunda República, también generaron problemas políticos, sociales y territoriales. La polarización política, los enfrentamientos ideológicos y los desafíos económicos y sociales dificultaron la consolidación y el desarrollo pleno de los sistemas autonómicos y el federalismo en España durante este período. Es por ello, que la Segunda República en España representó un período de progresividad en la autonomía regional y el reconocimiento de la diversidad territorial y cultural del país. Aunque no se estableció un sistema federal en el sentido estricto del término, los estatutos de autonomía aprobados durante este período sentaron las bases para un modelo federal o confederal de organización territorial en España, que continuaría siendo un tema central en los debates y las reformas políticas y constitucionales posteriores en el país (Preston, 2017).

Con base a todo lo señalado previamente, el arreglo federal español se convirtió en caso de estudio y referente fundamental para el desarrollo del proceso constitucional colombiano de 1991, especialmente en lo referido al modelo de descentralización que le otorgó una mayor autonomía a las entidades territoriales. La transición española de un Estado centralista a un sistema autonómico, establecida en la Constitución de 1978, sirvió como un ejemplo clave para los debates constitucionales en Colombia, en los que se buscaba una solución al problema de la concentración del poder en el gobierno central y la necesidad de reconocer la diversidad territorial y cultural del país (Aja, 2014). Para Rodríguez (2018) la estructura española, basada en comunidades autónomas con competencias diferenciadas, inspiró el modelo colombiano de descentralización administrativa, permitiendo a los departamentos y municipios asumir mayor protagonismo en la toma de decisiones locales.

Tal vez, la principal impronta del modelo español para la Constitución Política colombiana de 1991 fue en la distribución del poder y de competencias. En España, la descentralización permitió que las comunidades autónomas tuvieran competencias legislativas y ejecutivas en áreas clave como educación, salud y ordenamiento territorial, un principio que Colombia adaptó mediante la creación de un sistema en el que departamentos, municipios y distritos adquirieron mayor capacidad de gestión (Suel, 2018). De igual manera, el mecanismo de participación territorial en la gestión de recursos, a través del Sistema General de Participaciones (SGP) en Colombia, tiene similitudes con el modelo de financiación autonómica en España, en el que las comunidades reciben transferencias del gobierno central, pero con ciertos niveles de autonomía en su ejecución (Oates, 1999).

Además, la influencia española se reflejó en el reconocimiento de la diversidad regional y cultural dentro del marco constitucional colombiano. Conforme lo señaló Borges (2006) España adoptó un modelo en el que algunas comunidades autónomas, como Cataluña y el País Vasco, obtuvieron mayores grados de autonomía debido a sus características históricas y culturales, estableciendo un federalismo asimétrico que Colombia aplicó parcialmente al reconocer la autonomía indígena y la diversidad territorial en la Carta Superior. Rodríguez (2018) señaló que de esta manera, la experiencia española demostró que la descentralización no implicaba necesariamente una fragmentación del Estado, sino que podía ser un mecanismo para fortalecer la gobernabilidad en sociedades con altos niveles de heterogeneidad territorial y étnica. Así, el proceso constitucional colombiano de 1991 encontró en el modelo español un referente clave para consolidar una estructura de gobierno más equilibrada y acorde con las dinámicas regionales del país.

Como se advierte, el modelo autonómico español sirvió de guía para que en Colombia se hiciera un desarrollo constitucional donde se adoptaran instituciones propias de sistemas compuestos de organización territorial, sin que con ello se prevea un mismo resultado, teniendo en consideración las particularidades propias de cada nación.

A modo de resumen del capítulo, el revisar el alcance conceptual que se le da al Estado federal y el federalismo lleva a comprender las diferencias entre estos conceptos y cómo puede llegar a ser su aplicación en la organización territorial de Colombia. El federalismo se refiere a un principio de autonomía que se basa en la descentralización del poder y el Estado federal precisa de una forma concreta la organización política en la que

varios territorios mantienen independencia en ciertas competencias, pero comparten una estructura de gobierno común. A lo largo de la historia, se pueden tomar como ejemplo a modelos federales que han evolucionado desde la unión de Estados independientes o la segregación de Estados unitarios, permitiendo mayor autonomía regional, sin que con ello se comprometa la soberanía nacional. Bajo esta premisa, el federalismo puede ser considerado como una herramienta con cierto grado de flexibilidad que permite gestionar sociedades diversas y su organización territorial.

Por otra parte, conforme lo han señalado autores como Jellinek (1954), Friedrich (1965) y Elazar (1991), entre otros, el federalismo es un sistema de organización territorial dinámico que responde a factores políticos, sociales y económicos; lo cual implica la distribución de competencias entre un gobierno central y entidades territoriales autónomas, que permiten que cada nivel de gobierno legisle y administre su territorio dentro de las competencias asignadas sin una intervención directa del poder central. También es importante resaltar que el federalismo según se ha implementado no es completamente puro o estático, ya que existen sistemas híbridos donde se combinan elementos de sistemas unitarios y federales.

Por último, y ligado al problema planteado en la investigación, referido a la viabilidad de un cambio en la organización territorial de Colombia, enfocado hacia un modelo compuesto, deben ser consideradas las características que se han venido enunciando sobre los diferentes modelos y su adaptación a los momentos históricos, sociales y políticos que se viven en el país para avanzar en su implementación.

1.8. El Estado Regional como forma de Estado Compuesto

Sin el ánimo de ser repetitivo en la precisión de algunos conceptos, para el desarrollo argumentativo de la tesis es importante dedicar un aparte para presentar la idea del Estado regional como forma de Estado compuesto. Como más adelante veremos, diversos autores estiman que el Estado regional se presenta como una forma intermedia entre el Estado unitario y el Estado federal, caracterizándose por una descentralización política que otorga autonomía a las regiones sin llegar a constituir una federación plena.

Suelt (2008, p 170) en el texto “La organización territorial Colombiana frente a la tendencia contemporánea de configuración federal” señaló que “El Estado regional ha sido concebido por la doctrina como un tipo de organización territorial intermedio entre la forma

unitaria y la federal, o como una forma avanzada de descentralización”. En este sentido, la autora sostiene que el Estado regional constituye una forma de organización territorial que permite reconocer distintos criterios de funcionamiento político, fundamentados en la necesidad de visibilizar las particularidades regionales. Estas se expresan en las formas de vida y tradiciones arraigadas en ciertos territorios, las cuales exigen un tratamiento diferenciado y reconocimiento institucional. A pesar de esta diversidad, el modelo mantiene una estructura marcadamente unitaria, en la que el Estado central conserva una posición de superioridad frente a sus componentes territoriales. En este esquema, en consecuencia, las entidades subnacionales tienen una participación limitada en las funciones del poder central, y no existe una cámara legislativa de representación territorial, como sí ocurre en los sistemas federales.

Es entonces preciso tener en consideración que las regiones, en los Estados regionales, cuentan con un ámbito competencial propio definido por la Constitución, el cual les otorga facultades legislativas y reglamentarias, garantizando así su autonomía política. Esto implica que pueden promulgar sus propias leyes y gestionar su administración conforme a sus objetivos particulares. No obstante, en aquellos asuntos que no han sido asignados expresamente a las regiones, el territorio regional permanece bajo la jurisdicción administrativa del Estado central. Esta estructura permite articular distintas formas de autonomía dentro de un marco general de descentralización unitaria. Ejemplos de este modelo pueden encontrarse en la Segunda República Española de 1931 con las regiones de Cataluña, el País Vasco y Galicia; en la Constitución italiana de 1947 para cinco regiones especiales; y en Portugal, con los regímenes autonómicos de las islas Azores y Madeira. (Suelt, 2008).

Para Jaime Vidal Perdomo (2001) el Estado regional es un tercer modelo de organización territorial que se mueve entre los dos modelos tradicionales, esto es, federalismo y centralismo. En este modelo, entonces, la región se asume como una forma de organización política para utilizar el territorio con fines administrativos tomando elementos que pueden ser comunes tanto al sistema federal como al central.

En el siguiente cuadro se presenta un resumen de los elementos característicos del modelo regional, que a juicio de Perdomo (2001) se deben resaltar:

CARACTERISTICA	DESCRIPCION
El concepto de autonomía y no de soberanía para definir el ámbito de las competencias de las regiones.	<p>En los modelos federalistas el concepto de soberanía recae de manera plena en las federaciones y de manera parcial en los estados miembro; por su parte, en un modelo centralista la soberanía recae de manera plena en la nación en su conjunto.</p> <p>Ahora bien, en un estado regional debe entenderse que la soberanía recae en la unidad de la nación y debe adoptarse el concepto de autonomía para la regiones que la componen, de manera que para este caso, la autonomía remplaza la soberanía.</p>
El concepto de comunidad regional.	<p>Es un concepto sociológico donde el reconocimiento de la autonomía se le transfiere a quienes habitan un territorio, donde afloran componentes históricos, culturales, sociales y necesidades comunes que identifican un pueblo y que en su conjunto les es más fácil organizarse.</p>
Unidad del estado, pero poderes políticos regionales.	<p>Hay un único estado, pero con ejercicio de poderes políticos y administrativos a las regiones. Las regiones no cuentan con constituciones o facultades de organización judicial, pero si tienen estatutos y se les adjudica funciones legislativas (no siempre, como es el caso de Francia) y administrativas.</p>
La región: etapa de proceso de la descentralización y acercamiento al federalismo.	<p>Teniendo en consideración que el estado regional es un estado intermedio entre el centralismo y el federalismo, que evoluciona, la descentralización administrativa debe verse como una herramienta jurídica que ayuda al tránsito de un estado central a uno federal.</p>
Participación de las regiones en ciertas tareas del estado, pero con unidad.	<p>Debe preverse que el estado regional tiene una sola constitución y esta asigna derechos y deberes a los entes nacionales y regionales que se entienden como competencias y sobre las cuales hay límites; ejemplo de ello puede citarse el manejo de las finanzas nacionales y regionales, los asuntos de competencia nacional y las funciones que deben ser coordinadas entre estado central y las regiones, entre otras.</p>

La región en un significado más económico y administrativo.	En el contexto cotidiano, las regiones cada vez asumen más roles o competencias de carácter administrativo que implican una mayor disposición de recursos económicos para poder cumplir con las metas que se planifican, por lo que se requiere alcanzar una mayor autonomía, preferiblemente legislativa, para acceder a dichos recursos.
---	--

Fuente: Elaboración propia.

En este contexto, Badia (1963) contempla tres clases de Estados regionales: (i) donde el ordenamiento regional es común para todo el territorio, subdividiéndolo en regiones autónomas; (ii) donde el ordenamiento regional es una excepción que se aplica a algunas regiones (minorías) y a las otras (mayorías) se le mantiene la estructura unitaria del estado; y (iii) donde coexisten dos ordenamientos regionales, siendo el ordenamiento regional común para la mayoría del territorio y uno excepcional para otras regiones dependiendo de sus necesidades específicas.

En concreto, y para un caso como el colombiano, debe ser resaltado que las leyes 1454 de 2011 y 1962 de 2019 representan un avance normativo para una organización territorial que propende por una mayor descentralización dentro de un marco de Estado unitario; sin embargo, esto último supone un límite al alcance de la descentralización, pues si bien se habilita la conformación de Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) y su eventual transición a Regiones como Entidades Territoriales (RET), dicho tránsito no implica la plena asunción de los derechos establecidos en el artículo 287 de la Constitución Política, siendo este el artículo que reconoce a las entidades territoriales el derecho a gobernarse por autoridades propias, ejercer competencias, administrar recursos y participar en las rentas nacionales; ahora bien, las RET, aunque revestidas formalmente como entidades territoriales, no tienen garantizados la totalidad de estos derechos.

El modelo propuesto por las leyes mencionadas, aunque relevante desde el punto de vista técnico y administrativo, resulta precario para transformar la estructura unitaria del Estado colombiano en una forma de Estado compuesto como lo es el regional. La carencia de competencias plenas como las asignadas a los departamentos y municipios, de autoridades propias y de participación directa en las rentas nacionales limita el alcance del proceso de regionalización. Como señalan Suel (2008), la transición hacia un modelo regional implica

no solo el reconocimiento jurídico de nuevas entidades, sino también la redistribución efectiva del poder y de los recursos públicos. Sin tales elementos, las RET corren el riesgo de convertirse en figuras simbólicas, sin capacidad real de incidir en el diseño y ejecución de las políticas públicas desde una perspectiva regional.

A modo de cierre, en relación con estas reflexiones, debo señalar que el Estado regional se presenta como una forma intermedia entre el Estado unitario y el federal, caracterizándose por ser un modelo de descentralización que reconoce la autonomía legislativa (en la mayoría de los casos) y administrativa de las regiones sin romper con la unidad del Estado, siendo esta la razón por la que se puede denominar que es un Estado compuesto. Como señala Suelo (2008), esta forma de organización responde a la necesidad de visibilizar la diversidad territorial, permitiendo que regiones con identidades culturales y sociales particulares gestionen sus asuntos bajo criterios propios, aunque siempre subordinadas al orden constitucional central. En esta línea, Vidal Perdomo (2001) sostiene que el concepto clave en el Estado regional es la autonomía, no la soberanía, lo que permite a las comunidades regionales organizarse sin constituirse en Estados soberanos, ejerciendo poderes limitados pero relevantes en ámbitos legislativos y administrativos. También es importante resaltar que, Badia (1963) distingue distintos tipos de Estados regionales según el grado de autonomía y cobertura territorial del ordenamiento regional, demostrando que esta figura permite adaptaciones flexibles que, en contextos como el colombiano, podrían servir de base para una transformación institucional que reconozca y articule eficazmente la diversidad territorial dentro de un marco constitucional unitario.

CAPÍTULO 2. HISTORIA DEL MODELO DE ESTADO FEDERAL EN COLOMBIA

La segunda parte de esta tesis estudia el caso colombiano a la luz de los conceptos expuestos de Estado federal y federalismo. Para alcanzar este propósito, se partirá de textos que se han escrito sobre la historia del federalismo en Colombia, en los que se procura entender la forma cómo se estructuró y cuáles fueron las principales falencias que llevaron a su fracaso como modelo de Estado.

La evolución del modelo del estado federal en Colombia ha sido un proceso profundamente arraigado en la historia política y social del país, caracterizado por una compleja interacción de factores geográficos, económicos y culturales. Restrepo Piedrahita (1970) y Gilmore (1949) proporcionan perspectivas complementarias que dan claridad sobre este fenómeno, permitiendo una comprensión más completa de su desarrollo a lo largo del tiempo.

Es así como, en primera instancia, Restrepo Piedrahita (1970) examina los antecedentes y desarrollos iniciales del federalismo en Colombia, destacando su surgimiento como respuesta a tensiones regionales y la necesidad de equilibrar la autonomía regional con la cohesión nacional. Esto se hace visible desde los primeros intentos de descentralización en la Constitución de 1853 hasta las reformas posteriores, la complejidad de este proceso, influenciado por la diversidad cultural y las demandas regionales del país.

Por su parte, Gilmore (1949) se sumerge en las dinámicas políticas y sociales que han afectado la implementación y desmantelamiento de estructuras federales en Colombia. En sus planteamientos, destaca cómo conflictos armados, la centralización del poder y los intereses de élites políticas han socavado históricamente el federalismo en el país, mientras también reconoce la influencia de contextos internacionales en su evolución.

La integración de las perspectivas de Restrepo Piedrahita (1970), y Gilmore (1949) ofrece un panorama más completo y matizado de la historia del federalismo en Colombia. Esta visión multidimensional permite una comprensión más profunda de los desafíos y oportunidades que ha enfrentado el federalismo en el país, así como su relevancia continua en el contexto político contemporáneo.

Para tener claridad sobre la instauración del Federalismo en Colombia, como lo menciona España (1985) se deben contemplar dos momentos importantes dentro de la

historia nacional: el periodo del radicalismo liberal (1853-1863) muy conocido como el federalismo y, por otra parte, el periodo de la regeneración (1886-1903) el cual fue impulsado por el partido conservador y la iglesia católica. Al entrar en la historia del siglo XIX, los liberales se contraponían al Estado central impuesto por la corona española, donde todo se concentraba en la capital, haciendo que los grandes ejércitos impusieran las leyes para recaudar los tributos en favor de la corona, dejando de lado los intereses del pueblo. Bajo esa premisa, la idea de federalismo discutida por los liberales pretendía que el ejecutivo fuera más cercano a la comunidad, con una estructura burocrática mínima que le costará muy poco y garantizando que los recursos para la inversión fueran entregados a los Estados soberanos para solucionar sus necesidades sociales y económicas.

Entre 1811 y 1816 no sé contempló un régimen especial con respecto a la capital o distrito federal, lo cual solamente se concibió hasta 1863 con la aparición de la corriente política de los liberales radicales, quienes introdujeron la figura, emulando capitales federales como Washington, Ciudad de México y Buenos Aires.

Cruz (2011), rememora que en Colombia desde 1863, fecha en la que se expidió la Constitución de Rionegro y 1880 se llevaron a cabo una serie de discusiones en torno a cuál debía ser la estructura del estado que guiara los destinos de nuestro país, dado que en ese momento se encontraba institucionalizada una forma federalista que no cumplía con las expectativas que reclamaba la clase política. En esta perspectiva, también aporta el planteamiento de Malagón (2007), quien al hacer referencia al nacimiento del federalismo en Colombia en los años 1811 - 1816 y la influencia que tuvieron Bogotá y Cartagena en su desarrollo, hace visible el modo en el que se generaron disputas por efectos de la organización federal.

Ahora bien, tales condiciones no pueden separarse del hecho de que entre 1853 y 1886 Colombia estuvo gobernada bajo un sistema federal. Este régimen, en principio fue moderado; sin embargo, entre tantos desacuerdos de liberales y conservadores que terminaban en guerras civiles, se llevó a cabo la convención de Rionegro de 1863, en la que se excluyeron a los conservadores de la discusión de lo que sería la Constitución de los Estados Unidos de Colombia, erigiéndose así un sistema federal radical de gobierno, cuya principal característica sería que el Estado de la unión carecía de jurisdicción para introducir modificaciones o impartir directrices de orden público interno en los Estados federados.

En 1880, como lo plantea Pérez (1871) se introdujo una modificación a la Constitución de Rionegro, permitiéndole al Estado de la unión introducir reformas para limitar la soberanía absoluta de los Estados federados, rompiendo la inflexión de los liberales radicales. Valga precisar que esta discusión se dio entre los diferentes sectores abanderados de la corriente federalista y la corriente que propendía por la centralización; discutieron el significado de federalismo como dogma y cuál era el alcance que podía tener, a propósito de que el sector radical consideraba que el Estado de la unión no tenía por qué entrometerse en los asuntos internos de los Estados federados y otros consideraban que debía existir algún tipo de tutela que cobijara a los Estados federados por parte del gobierno de la unión.

Es por ello, que, de acuerdo a lo planteado, se hace visible que el gran debate en el federalismo se dio a partir de la injerencia en la soberanía del Estado de la unión frente a los Estados federados y como consecuencia de ello, la intervención en el orden público; esto puesto que como se ha dicho, los liberales radicales defendían la soberanía y los conservadores coadyuvados por los liberales independientes aclamaban alguna limitación o control con el propósito de evitar las diferentes guerras civiles.

Pese a este clima convulso, cabe reconocer que para los radicales, el federalismo como garante de la soberanía popular, era el modelo de gobierno que más le convenía al Estado. Esto toda vez que dada la diversidad del territorio y por lo tanto, la diversidad de su idiosincrasia, ameritaba un trato diferencial para dar soluciones reales a las necesidades, así como educar al pueblo, buscar la civilización y el progreso, en procura del desarrollo de los Estados; esto puesto que los defensores del modelo y su implementación argumentaban que el centralismo tenía la dificultad de alejar la toma de decisiones de la realidad que se vivía en cada uno de los territorios, disminuyendo la posibilidad de tener una eficacia en la gestión de gobierno y en el control sobre los territorios.

Un sector liberal no radical y una fracción del conservatismo pretendieron mantener el sistema federal de gobierno, pero de una forma un poco más moderada, en la que la soberanía absoluta de los Estados no podía tener cabida, principalmente en lo que tenía que ver con el orden público; entre otras características, en este modelo, no se concebía que los estados tuvieran un ejército independiente; y, el orden público interior siempre tenía que depender del gobierno de la unión (Cruz, 2013)

Bajo este mismo concepto, Cruz (2013), advierte que con la Constitución liberal de 1853 se llegó a un acuerdo bipartidista para la creación de un Estado federal, donde se aprobó la unificación de provincias para la creación de los Estados; posteriormente, bajo una idea liberal radical se aprobó la Constitución de Rionegro en 1863, limitando los poderes del gobierno de la unión para intervenir en cada uno de los Estados parte. Esto, no obstante, llevó a que en 1878 el partido conservador, sin el apoyo antioqueño, tomara la postura de ir en contra del federalismo, apoyando la centralización, para fortalecer lo que hasta el momento era denominado el gobierno de la unión.

Para Ocampo (1997) dado que en principio existía un acuerdo bipartidista en la concepción de federalismo y que se presentaron reformas al excesivo radicalismo de 1863, fue sorpresa la expedición de la Constitución de 1886, acogiendo el sistema de gobierno centralista y unitario, donde participaron en el acuerdo los liberales independientes y los conservadores. Esta sorpresa se dio por cuanto en su estructuración, se discutieron y formularon varias propuestas de corte federal para la modificación de la Constitución de Rionegro.

Las discusiones en torno a que si la Constitución debía ser de corte Federal o central trascendieron mucho más allá de la filosofía de lo que significaba este tipo de gobierno. Por ejemplo, la Constitución de corte central, obedeció entre otras circunstancias a la influencia por lo que ocurría en el mundo contemporáneo para la época, donde casi todas las potencias mundiales iban encaminadas hacia gobiernos centralistas, mientras que Colombia caminaba sobre el federalismo, lo cual hacía visible una mirada que tenía en consideración el modo en el que se adoptaban modelos a nivel global y sus tendencias.

Se reconoce que, a propósito de las líneas de pensamiento del mundo contemporáneo, es posible entrever cómo los radicales estaban influenciados por la figura federal de los Estados Unidos de América, pretendiendo tener un Estado fuerte y dejando de lado discusiones sobre las fortalezas o deficiencias que podía tener este tipo de gobierno, particularmente en la definición de las ideas de libertad económica.

Con la historiografía presentada por Cruz (2013) también se trae a colación que con el federalismo se pretendía defender la autonomía económica, rentística y administrativa de los Estados parte por encima del gobierno de la unión, dando réditos a quienes se encargaban de la exportación de productos agropecuarios como el tabaco; a ellos les interesaba mantener el

poder en su región para evitar dificultades al momento de desarrollar sus operaciones económicas, siendo la principal motivación por la que impulsaron en su momento un gobierno federal. Este argumento cambió cuando las exportaciones presentaron dificultades y concibieron el intervencionismo de un Estado centralizado para sobrepasar las afectaciones por la crisis económica, y se puede señalar adicionalmente, que la historiografía política del siglo XIX es precaria y no permite identificar con precisión cuáles fueron los problemas que causaron la ruptura del federalismo de la época, salvo lo que se ha venido desarrollando, en ese momento, Núñez y Caro fueron quienes lideraron el discurso político para dar el cambio de Constitución, en la medida que consideraban que el federalismo generaba desórdenes, anarquía e impedían la unidad nacional.

Ahora bien, es preciso señalar que una de las grandes críticas que se le ha hecho al federalismo a través de la historiografía, hace referencia a que las élites colombianas buscaban igualarse a los Estados Unidos de América, trayendo los argumentos del debate constitucional que se diera en ese país para la expedición de su Constitución, en busca de introducir a nuestro ordenamiento jurídico su forma de Estado, sin medir que el desarrollo de una y otra nación es muy diferente y se deben regular conforme a su necesidad (Cruz, 2017).

2.1. Principales elementos del diseño semifederal de la Constitución de 1853

Esta Constitución fue promulgada el 8 de mayo de 1853, estuvo vigente hasta 1858 y fue una de las varias constituciones adoptadas en Colombia a lo largo del siglo XIX, en un contexto de profunda inestabilidad política y frecuentes guerras civiles, con un modelo que fue denominado semifederal.

Para SÁCHICA (1962) la Constitución de 1853 dio terminación a la hegemonía centralista que reinaba en la vida institucional y política de los territorios después de la vigencia de la Constitución de 1821, dando paso al modelo de organización centro-federal o autónomico, híbrido, siendo la antesala al restablecimiento del Federalismo.

Como lo expone Restrepo (2003) esta Constitución estableció un régimen considerado como autónomico, manteniendo la misma división territorial de la constitución anterior, dotando de poderes especiales a las provincias para su autogobierno, y adicionalmente, en los artículos 48 y 51, se les confirió poder para expedir sus propias Constituciones.

Así, tal como lo ha mencionado Restrepo (2003) se da una mayor consideración al

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, siendo esta una característica de regímenes autonómicos, y que sus funciones según los artículos 47 a 55 serían determinadas por la Constitución de cada provincia.

La Constitución de 1853 es la antesala para el restablecimiento del Federalismo en la Constitución de 1858. Esto se debió a que las provincias tenían atribuidas competencias que les permitían dictar sus propias constituciones, con lo cual, se fundaron movimientos provinciales en favor de elevar a la categoría de Estados a varias de las antiguas provincias. Debido a estos movimientos políticos se convirtieron en estados, entre otros, Antioquia, Panamá y Santander; además, se dotó al Congreso de poderes especiales para que por medio de Ley se elevara a Estado cualquier porción del territorio de la Nueva Granada, promoviendo de este modo la necesidad de expedir un nuevo estatuto Constitucional (Samper, 1982).

Como lo expone Uribe (1985) la Constitución de 1853 fue el resultado de un intento de establecer un orden constitucional que pudiera superar las tensiones políticas y sociales de la época. Algunos de los aspectos más importantes de esta constitución incluyen:

Forma de Gobierno: Establecía un sistema de gobierno centralizado, en el que se mantenía a Santafé de Bogotá como la capital y el centro administrativo del país.

Poderes del Estado: Definía la estructura y funciones de los tres poderes del Estado: ejecutivo, legislativo y judicial.

Derechos y Garantías: Reconocía ciertos derechos individuales y establecía garantías judiciales para protegerlos, aunque de manera limitada en comparación con las constituciones contemporáneas.

Religión: Establecía la religión católica como la religión oficial del Estado, reflejando la influencia de la Iglesia en la vida política y social del país en ese momento.

Organización Territorial: Definía la división territorial del país en departamentos y municipios, estableciendo las bases para la organización administrativa y política de Colombia.

Dado que la Constitución de 1853 no logró resolver las tensiones políticas y sociales que afectaban al país fue reemplazada por una nueva constitución en 1858. Sin embargo, es

un documento importante para entender la evolución del constitucionalismo en Colombia y las diversas formas de organización política y social que se han experimentado a lo largo de la historia del país (Monroy, 2002).

Al revisar este documento y su relación con el federalismo, se puede mencionar que la Constitución de 1853 en Colombia no estableció un sistema federal como tal, sino que mantuvo un sistema de gobierno centralizado. En ese sentido, la Constitución de 1853 no abordó el federalismo de la misma manera que otras constituciones contemporáneas de otros países, como Estados Unidos. Por ello, en lugar de adoptar un modelo federalista, la Constitución de 1853 estableció un sistema de gobierno centralizado con una clara predominancia del poder ejecutivo y una estructura unitaria del Estado. Bogotá continuó siendo la capital y el centro administrativo del país, y no se reconoció una autonomía significativa para los departamentos y municipios en términos de gobierno y administración. Y a pesar de no ser federalista, la Constitución de 1853 sí abordó algunas cuestiones relacionadas con la organización territorial y la división administrativa del país, estableciendo la división del territorio colombiano en departamentos y municipios, definiendo las bases para la organización administrativa y política del país. Sin embargo, esta división territorial se mantenía dentro de un marco unitario y centralizado, sin otorgar a los departamentos y municipios una autonomía política significativa (Olano, 2007).

En concordancia con esta perspectiva, también Olano (2007) señala que la influencia de la Constitución de 1853 en el sistema federal en Colombia se puede ver en los debates y las tensiones políticas que surgieron en las décadas siguientes en torno a la organización territorial y las competencias entre el gobierno central y los gobiernos locales y regionales. A lo largo del siglo XIX y principios del siglo XX, hubo diversos intentos y propuestas para reformar el sistema de gobierno y adoptar un modelo federalista, en respuesta a las demandas de autonomía y descentralización de las regiones y los departamentos.

Aunque la Constitución de 1853 no estableció un sistema federal per se, su enfoque centralizado y la estructura territorial que introdujo contribuyeron a los debates y las discusiones posteriores sobre el federalismo en Colombia. Estas discusiones y tensiones eventualmente llevaron a la adopción de la Constitución de 1886, que mantuvo un sistema centralizado, pero introdujo algunas reformas y elementos de descentralización en un intento

de equilibrar las demandas de autonomía regional con la necesidad de mantener la unidad y la cohesión del Estado.

Es así como la Constitución de 1853 en Colombia se considera unitaria y descentralizada y no trató el federalismo de manera explícita ni estableció un sistema federal, sino que mantuvo un enfoque centralizado del gobierno con una organización territorial definida pero subordinada al poder central en Bogotá. Su influencia se puede ver en los debates y las discusiones posteriores sobre el federalismo y la organización territorial del país, contribuyendo a la evolución y el desarrollo del sistema de gobierno y las estructuras administrativas en Colombia a lo largo del tiempo.

Conforme con lo expuesto, tal como lo señala Estupiñán (2018) Colombia inició su tránsito al federalismo a partir de la Constitución de 1853, la cual fue denominada centro-federal, marcando un hito en la historia que se consolidaría de manera radical con el modelo previsto en la constitución de 1863 de los Estados Unidos de Colombia. Para autores como Trujillo (2018) la constitución de la República de la Nueva Granada incorporó la idea autonómica, logrando el primer antecedente que en el derecho comparado se conoce como Estado autonómico.

Los diferentes textos citados llevan a concluir que la constitución de 1853 representa un momento fundamental en la evolución de la organización territorial colombiana al introducir un modelo centro-federal que, si bien no consolidó un federalismo pleno, sí abrió el camino hacia una estructura más descentralizada y autonómica. Este diseño permitió que las provincias ejercieran ciertas competencias políticas y legislativas, incluyendo la facultad de dictar sus propias constituciones, lo que generó un precedente clave para el desarrollo de la soberanía regional en posteriores constituciones.

De este modo, las limitaciones de la constitución de 1853 no opacarían su valor histórico como punto de partida del debate sobre la organización territorial en Colombia, sentando las bases para una visión del Estado que se pretende más plural, diverso y sensible a las demandas regionales.

2.2. Elementos fundamentales de la Constitución de 1858 como diseño semifederal

La Constitución de 1858 en Colombia es un documento clave en la historia constitucional del país y ha sido objeto de análisis y estudio en relación con el federalismo y la organización territorial del Estado, esta solo duró tres años con una forma de estado federal.

A diferencia de las constituciones anteriores, la Constitución de 1858 introdujo un modelo federal en un intento de descentralización y reconocimiento de las autonomías regionales y departamentales.

La Constitución de 1858 estableció una estructura federal que dividía el país en Estados Unidos de Colombia, que más tarde se convertirían en los actuales departamentos de la nación. Según Fernández (1964) Algunos aspectos relevantes de la Constitución de 1858 en relación con el federalismo incluyen:

División Territorial: La Constitución de 1858 dividió el territorio colombiano en Estados Unidos de Colombia, cada uno con su propia autonomía y gobierno local.

Autonomía Departamental: Los Estados Unidos de Colombia tenían una mayor autonomía y poder, permitiéndoles tener una mayor participación en la administración de sus asuntos internos y en la gestión de sus recursos.

Distribución de Competencias: La Constitución de 1858 estableció un equilibrio de poderes entre el gobierno central y los Estados Unidos de Colombia, definición de competencias y responsabilidades compartidas entre el nivel federal y el nivel departamental.

La introducción del sistema federal en la Constitución de 1858 reflejaba las tensiones políticas y sociales de la época y los debates sobre la organización territorial y la estructura de gobierno en Colombia. Aunque el federalismo en Colombia ha experimentado cambios y transformaciones a lo largo del tiempo, la Constitución de 1858 marcó un hito importante en la evolución del federalismo en el país.

A nivel histórico, es preciso tener en consideración, como lo menciona Caro (1951) el modo el que, con el Congreso de 1858, con mayoría conservadora, se estableció constitucionalmente, bajo el nombre de confederación Granadina la desmembración del territorio nacional, que hizo organizándolo por fragmentos de territorio, y, en paralelo a ello, se retomó la senda hacia promulgar otras libertades absolutas, lo que garantizó a los granadinos la libertad de expresar sus pensamientos por medio de la imprenta, sin responsabilidad de ninguna clase. La confederación Granadina tuvo una vida efímera, lo que contrasta con la promulgación de su existencia, que data del 22 de mayo de 1858 cuando el presidente del congreso, Tomás Cipriano de Mosquera, exclamó solemnemente: “Hoy termina la revolución iniciada el 20 de julio de 1810: han triunfado por fin vuestras virtudes cívicas”.

Por otra parte, es importante mencionar que los ocho estados soberanos: Panamá, Antioquia, Santander, Cauca, Cundinamarca, Boyacá, Bolívar y Magdalena, pactan a perpetuidad confederarse delegando en el poder central un número determinado de competencias, que serán ejercidas tanto por el jefe ejecutivo como por el Congreso y el cuerpo judicial. Todos los objetos que no sean atribuidos expresamente a la confederación serán reservados a la competencia de los estados particulares como se dicta en el artículo 8 (Caro, 1951).

En el artículo 15, se señala la órbita de competencias de la confederación, y puede resumirse de la siguiente manera:

Facultades concernientes a la organización del gobierno, relaciones exteriores, defensa de la confederación, declarar y dirigir la guerra, concertar la paz, mantener el orden y la tranquilidad entre los estados confederados, organización y dirección de la fuerza pública general, crédito público, organización de las rentas públicas generales, creación de estados, admisión de nuevos, restablecimiento de la paz entre los estados confederados, decisión de las diferencias que ocurran entre los mismos, determinación de la ley, tipo, peso, forma y denominación de la moneda, tasó lo concerniente a pesas y medidas oficiales, legislación marítima y comercio exterior, administración portuaria y marítima, legislación civil y penal de competencia de la confederación, fijación de los límites que deben tener los estados, régimen de vías interoceánicas, demarcación territorial, naturalización de extranjeros, reglamentación de la navegación fluvial, designación del pabellón y escudo de armas de la república (Constitución de 1858).

Siendo atribuciones que daban mayor autonomía y determinación en sus estados, lo que permitía ciertas particularidades en cada uno de los estados antes mencionados. De este modo, es claro, que la Constitución de 1858 reconoció jurídicamente la realidad reinante, estableciendo un régimen que impropriamente 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 miembros.

Ahora bien, pese a las intenciones iniciales, se hizo evidente que existía muy poca firmeza en la Constitución de 1858 dado que no se mantuvo de manera permanente en la historia constitucional de Colombia sino que tuvo una corta duración debido a algunas razones y factores que explican por qué la nación no se mantuvo en su forma federal, como lo expone Melo (1989):

Inestabilidad Política: La Colombia del siglo XIX era un país marcado por la inestabilidad política, las guerras civiles y las tensiones regionales. Esta inestabilidad política dificultó la implementación y consolidación del sistema federal, ya que los conflictos entre las diferentes regiones y facciones políticas dificultaron la cooperación y la coordinación entre los Estados Unidos de Colombia.

Centralización del Poder: A pesar de los intentos de descentralización y autonomía regional establecidos en la Constitución de 1858, el poder central continuó siendo fuerte y dominante. Los presidentes y las élites políticas a menudo buscaron consolidar el poder central y limitar la autonomía de los Estados, lo que contribuyó a la centralización del poder y la erosión del sistema federal.

Reformas Constitucionales: A lo largo del siglo XIX y principios del siglo XX, Colombia experimentó varios cambios constitucionales que modificaron la estructura y organización del Estado. Estas reformas constitucionales, influenciadas por diferentes factores políticos, económicos y sociales, llevaron a la abolición del sistema federal y la adopción de modelos más centralizados y unitarios.

Identidad Nacional: La construcción de una identidad nacional unificada y la consolidación del Estado-nación fueron objetivos importantes para las élites políticas e intelectuales de la época. En este contexto, el federalismo era visto por algunos como un obstáculo para la unidad nacional y la cohesión del Estado, lo que llevó a la adopción de modelos más centralizados y unitarios.

Factores Económicos y Sociales: Las diferencias económicas y sociales entre las diferentes regiones y Estados de Colombia también jugaron un papel en la eventual abolición del sistema federal. Los Estados más ricos y poderosos a menudo ejercían una influencia desproporcionada sobre el gobierno central, lo que dificultaba la implementación de políticas y reformas federalistas que beneficiaran a las regiones más pobres y marginadas.

Es así, que la falta de estabilidad política, la centralización del poder, las reformas constitucionales, la construcción de una identidad nacional y los factores económicos y sociales contribuyeron a la abolición del sistema federal establecido por la Constitución de 1858 en Colombia. Aunque el federalismo ha sido un tema recurrente en los debates constitucionales y políticos de Colombia, su implementación y consolidación han sido

desafíos históricos debido a los diversos factores y tensiones que han caracterizado la historia política y social del país.

Finalmente, hay que resaltar la importancia de la constitución de 1858 para la historia federal del país, pues como lo ha señalado Pacheco (2016), las primeras discusiones sobre federalismo se empezaron a dar a mediados del siglo XIX, en la década de los años 40, haciendo su aparición formal en la constitución de 1853 y retomándose con una mayor fuerza con la constitución de 1858, haciendo hincapié en la descentralización administrativa y en la posibilidad constitucional de crear nuevos estados soberanos.

A modo de cierre, es necesario señalar entonces que la constitución de 1858 constituyó un hito determinante en la historia del constitucionalismo colombiano al establecer, por primera vez, un modelo federal formal en el país, aunque de corta duración. Esta carta política dividió el territorio nacional en Estados soberanos confederados, dotándolos de competencias administrativas, legislativas y fiscales que les otorgaban autonomía en el manejo de sus asuntos internos. La creación de los Estados Unidos de Colombia permitió una organización política más descentralizada, reconociendo expresamente que las competencias no delegadas al poder central permanecían en los Estados. Sin embargo, aunque el texto constitucional utilizó la denominación de confederación, su diseño se ajustaba más a una federación, dadas las funciones asignadas al poder central y la estructura institucional establecida. Pese a sus avances, esta Constitución enfrentó serias dificultades para consolidarse como modelo estable de federalismo. Factores como la persistente inestabilidad política, las guerras civiles, la resistencia de las élites centralistas y las tensiones económicas entre regiones limitaron su implementación. A lo largo del siglo XIX, las reformas constitucionales y la búsqueda de una identidad nacional cohesionada impulsaron la reversión hacia modelos unitarios, debilitando el sistema federal. Aunque las autonomías regionales fueron reconocidas formalmente; en la práctica, el poder central conservó mecanismos de control y predominio sobre los estados confederados, lo cual socavó la viabilidad del diseño propuesto.

No obstante, la Constitución de 1858 representa un referente histórico ineludible en el debate sobre descentralización y federalismo en Colombia. Esto puesto que sentó precedentes institucionales y conceptuales sobre la distribución del poder en un país marcado por su diversidad territorial, social y política. Su legado persiste en los cuestionamientos sobre la centralización del Estado y en la necesidad de modelos territoriales más incluyentes. Tal

como lo advierte Pacheco (2016), esta experiencia fortaleció el ideario federalista en el país, destacando el papel de las regiones y su capacidad para contribuir de manera activa a la construcción del orden constitucional colombiano.

2.3. Elementos fundamentales de la constitución política de 1863 – Los Estados Unidos de Colombia como diseño federal

El sistema federal adoptado en 1863 garantizaba la existencia de un Estado de la unión dividido en nueve Estados miembro, todos soberanos, cada uno de ellos tenía su propia Constitución y su respectiva legislación, de manera que incluso tenían ejércitos independientes, En este sistema, adicionalmente, según Palacios (2002) existía una diferencia tajante entre el Estado y la religión, y como política común, permitían la incursión de nuevos recursos e inversionistas extranjeros, generando apertura económica para el Estado. Uno de los hitos más importantes del federalismo de la época, fue el impulso que se le dio al sistema educativo del país en el año de 1870, donde se expidió un decreto para la instrucción pública, dirigida particularmente hacia los campesinos y las personas en situación manifiesta de debilidad, con el propósito de generar desarrollo social y transformar el sistema educativo confesional a uno laico.

El discurso federalista buscaba romper el gobierno de las élites, así como consolidar una nación basada en satisfacer las necesidades regionales e individuales de acuerdo con lo que cada una de ellas requería, dadas sus diferencias sociales y económicas. Igualmente creían en una democracia donde hubiese participación de las bases del Estado, encarnadas en las clases populares, quienes bajo su concepción eran los titulares de la soberanía.

Al revisar algo de historia en el año de 1863 al finalizar la guerra civil iniciada tres años atrás, en Rionegro se llevó a cabo una reunión de liberales para crear la Constitución de Rionegro. Nueve Estados conformaban la Federación de forma soberana (Tolima, Cauca, Cundinamarca, Antioquia, Boyacá, Santander, Bolívar, Panamá y Magdalena), cada uno con presidente, constitución, milicia, cuerpo legislativo propio y autonomía sin injerencia fuerte del centro federal. Esta situación corresponde a postulados del radicalismo, que según Ocampo (2006) defendieron las libertades, la secularización del Estado colombiano, sin la influencia de la iglesia católica. De igual modo, bajo ello se aprobó el proteccionismo contra los monopolios, con la defensa de la educación oficial popular y la constitución de

instituciones Normalistas para la formación de maestros. Igualmente, en el caso del poder político se le dio mucha importancia al congreso nacional y se redujo el poder ejecutivo.

Debido al conflicto del gobierno nacional para interferir en los enfrentamientos locales y regionales, las guerras eran continuas, y se incrementó el tráfico de armamento, lo cual permitió la creación de milicias por dirigentes o caudillos locales, con campesinos y arrendatarios. Estos líderes recaudaban impuestos a nivel local, para financiar sus cruzadas en las guerras. Muy poco se representaba en el tesoro nacional, tanto así, que en el año de 1865 se vendieron edificios públicos y se acudió a préstamos privados que tenían unas condiciones que comprometían altas sumas de dinero.

Para Camacho (2000) las dificultades que tuvo que afrontar el gobierno federal de 1863, fueron a causa de la crisis económica de 1876, donde se afectaron considerablemente las exportaciones que generaban gran parte de la financiación de los programas que se adelantaban en el país, lo que llevó a pugnas entre los políticos liberales radicales, generando divisiones que cercenaron la posibilidad de consolidar un proyecto Federal para la nación; ello hizo que se orquestaran más de veinte guerras civiles locales en los Estados y tres guerras civiles nacionales. La decadencia y principal oposición del proyecto liberal federalista, se gestó en su seno a través de una disidencia del partido liberal que fue conocido como el movimiento de los independientes, que, unido al partido conservador, buscaron los medios para derrotar a quienes ejercían el liberalismo radical y sus ideales.

Kalmanovitz (2004) hace una serie de reflexiones; él señala que los sistemas federales deben cumplir con cinco características, a saber: (i) debe existir una jerarquía de gobiernos con una línea de autoridad; (ii) el gobierno subnacional debe tener autoridad primaria sobre la economía local; (iii) el gobierno nacional debe tener la autoridad para vigilar el desarrollo de un mercado interno; (iv) el gobierno nacional y el local deben tener restricciones presupuestales fuertes; y, (v) la autoridad política debe asignarse en forma institucional. La mayoría de los Estados federales cumplen solamente con la primera de estas características, por lo tanto, a falta de las demás, se genera desorden político e inseguridad en la estructura del gobierno para consolidar el desarrollo económico de los Estados. Se presume que, con el cumplimiento de los cinco puntos previamente enunciados, todo gobierno federal puede tener pleno desarrollo, permitiendo proveer bienes y servicios a todos sus administrados.

Con la constitución de 1863, conocida como la "Constitución de Rionegro" debido a que fue adoptada durante la Convención de Rionegro, que se llevó a cabo en el municipio de Rionegro, en el departamento de Antioquia. Esta constitución representó un cambio significativo en la estructura y organización del Estado colombiano, ya que introdujo un sistema federalista y estableció los Estados Unidos de Colombia como una república federal (Correa, 1937). Esta constitución fue influenciada por las ideas liberales y federalistas de la época y buscó descentralizar el poder, otorgando mayor autonomía y poder a los estados y territorios. Esta constitución también introdujo importantes reformas en materia de derechos civiles y políticos, estableciendo un marco jurídico más liberal y progresista en comparación con constituciones anteriores.

En el periodo de expedición de la Constitución de 1863, donde se tenía la forma de estado como liberalismo radical, estaba en vigencia la teoría propia del Iusnaturalismo racionalista. Bajo este esquema, según Samper (1957), la forma del estado liberal, el individualismo y la libre competencia se constituyen como derechos que el estado liberal debe preservar, con una base del positivismo como una de las vías para el cambio. Al sustituir la idea de Dios por la idea de la naturaleza, se daba mayor importancia a la experimentación y observación, con el supuesto de que solo se conoce lo que se produce y se hace. Con esta explicación se logra defender la ética del trabajo para el logro de bienestar y riqueza, dando un giro a la conciliación entre el liberalismo mercantilista y el positivismo, así como el anular creencias ancestrales de sus antepasados hispánicos.

Para Monroy y Rodríguez (2021) se fomenta la propuesta de una revolución en la educación basada en el método interaccionista cambiando y ampliando el contenido del catecismo basados en la idea de que el nuevo orden social debía sustentarse en una moral diferente, en la que el trabajo, la industria y la riqueza eran los valores que hacían al hombre virtuoso, lo cual hace al hombre independiente frente al estado. El efecto de esta perspectiva es que se consideraba como un factor de moralización a la industria, dado que proporcionaba la posibilidad de vivir dignamente, dado que otras cuestiones como la religión en medio del ocio y la pobreza no daban provecho alguno conforme esta concepción.

Para Estupiñán (2007) desde 1863 se intensifica el proyecto de estado federal, lo que conlleva a que pudiesen presentarse dos grados de autoridad, en la medida en que se puede tener un gobierno circunscrito a la jurisdicción de orden revocatorio y administrativo de tal

forma que la autonomía se presenta limitada por el control político y el gobierno federal como la supremacía de la constitución Federal. Adicional a ello, en cuanto a la participación y facultades en medidas de orden nacional se tiene una simetría o asimetría por parte de los estados miembros. Siendo claro, que la indeterminación de facultades sobre recursos y operaciones propias del estado son de potestad nacional, esto debido a las diferencias en la comunicación, las distancias, y la eficacia de las directrices administrativas. Para el caso estructural un Estado Federal es determinado por propósitos comunes de los Estados miembros, armonizando el foco político, de acuerdo a la estabilidad económica y el contexto sociocultural, que permiten generar actos de respuesta a las incidencias internacionales y nacionales. Y sobre este aspecto, a nivel internacional, se debían generar acuerdos internos en bloque con la coordinación de competencias entre los cuerpos designados en los estados miembros.

En relación con el tiempo de duración del presidente de los Estados Unidos de Colombia, este era de dos años, y el poder ejecutivo estaba sometido al Senado para las designaciones de los secretarios de Estado, lo que no permitía el progreso de una estrategia administrativa. Para el caso del poder ejecutivo en este no existía iniciativa legislativa, pero si tenían la potestad de vetar los proyectos de ley por inconsistencias constitucionales. Siendo más específicos, con la Constitución de 1863 se dispuso que se unen y confederan a perpetuidad formando una Nación libre soberana e independiente, los estados soberanos de Cundinamarca, Cauca, Panamá, Magdalena, Tolima y Santander, bajo el nombre de "Estados Unidos de Colombia", obligándose a defenderse mutuamente contra toda violencia que dañe la soberanía de la Unión, o la de los Estados o los que se dividan los existentes o quieran agregarse, lo que redundó en que su distribución limítrofe del territorio mantuvo la misma que en el año de 1810 con el Virreinato de Nueva Granada (Restrepo, 2009).

Según Monroy y Rodríguez (2021) Los Estados Unidos de Colombia en términos de Gobierno general determinaban el pabellón y escudo de armas nacionales, la naturalización de extranjeros, acuñación de la moneda; el arreglo de los pesos, pesas y medidas oficiales; la legislación judicial y penal en los casos de violación del Derecho internacional; la facultad de expedir leyes, decretos y resoluciones civiles y penales respecto de los negocios o materias que son de competencia del Gobierno general. También fomentaban la instrucción pública, servicio de correos, la estadística y la carta o cartas geográficas o topográficas de los pueblos

y territorios de los Estados Unidos; y a su vez, la civilización de los indígenas. Por otra parte, todos los asuntos de Gobierno, cuyo ejercicio no delegaban los Estados expresa, especial y claramente al Gobierno general, eran de la exclusiva competencia de los mismos Estados (Constitución Política, 1863).

Finalmente, para Valencia, (1987) el haber adoptado el estado federal como expresión de un ideal liberal enfocado fundamentalmente en el librecambismo permitió una experiencia demasiado pretenciosa para Colombia, debido a que las regiones no estaban listas en cumplir con los lineamientos de la administración del gobierno federal y esto repercutió en las contiendas provinciales e incluso en más guerras civiles. Debido a factores como el contar con cuerpos armados propios, la limitación del orden público interno a cada estado fueron algunos de los cuestionamientos del orden federal, y este régimen generó discrepancias sin reconocer el pensamiento del liberalismo. Poco a poco, se dieron las contiendas entre los estados de la unión, debido a crisis económicas y se dio inicio a la abolición del federalismo, es entonces que La Constitución de 1863, o "Constitución de Rionegro", fue reemplazada por la Constitución de 1886, que estableció un sistema centralizado y unitario en Colombia. Sin embargo, su influencia y legado perduraron en el tiempo, y sigue siendo considerada una de las constituciones más importantes y emblemáticas en la historia constitucional de Colombia, especialmente en lo que respecta al federalismo y la descentralización del poder.

2.4. Alguno elementos que impidieron el diseño federal de 1863

Como lo menciona Romero (2017) hacia el periodo comprendido entre 1858 y 1863, después de guerras entre la confederación Granadina y los estados, que finaliza con el triunfo del estado de Cauca al mando de Tomás Cipriano de Mosquera, se dieron las condiciones para un nuevo modelo. Así, una vez terminado el conflicto, con la finalidad de crear la nueva constitución, los 9 jefes de los estados se reunieron en Rionegro (Antioquia) en la cual la Confederación Granadina con su sistema político pasaría a ser federal cambiando su nombre a Estados Unidos de Colombia, con cambios radicales en varias leyes haciendo de este un país más liberal, expulsando las iglesias y quitando su poder, adicionalmente les expropiaron muchos terrenos. De igual modo, conforme el espíritu de cambio, hay libertad en el porte de armas, se da gratis la educación primaria, siendo los principales cambios en las leyes con esta nueva forma de gobernar. Como Ospina no logra controlar la nación entera, Mosquera decide rebelarse; y se concluye la guerra civil (1860-1862) cuando Mosquera y los liberales radicales

toman el poder promulgando una nueva Constitución federalista y anticlerical que prohibía la reelección tras un periodo de dos años (LaRosa, & Mejía, 2013).

Siendo Mosquera el líder de los liberales radicales, llegan a apoderarse absolutamente del país, aunque esto se avanzó lentamente debido al poco tiempo del presidente de turno, teniendo los créditos el otro presidente.

Dentro de los líderes que generaron cambio en los Estados Unidos de Colombia esta Santos Acosta (1867-1868) como gestor de la hoy universidad nacional, iniciando con las facultades de medicina y derecho, también se reconoce a Manuel Murillo Toro (1864-1866 y 1872-1874) como gestor de la libertad de culto, creando varios periódicos, el instituto Agustín Codazzi, el banco nacional estableciendo la moneda oficial (peso oro), fortaleciendo el colegio militar Manuel Ponce de León, el telégrafo y la eliminación de la ley de la cárcel por deudas, otro gestor fue Rafael Núñez (1880-1882 y 1884-1886) estableciendo el matrimonio civil en el pueblo, se da inicio a la construcción del canal de panamá y el ferrocarril entre Bogotá y Girardot, hacia 1880 la política tuvo un cambio al alejarse del clero y acercarse a la estructura más conservadora, en este mismo año Rafael Núñez fue elegido presidente, quien llegaba de la ciudad de Cartagena (LaRosa, & Mejía, 2013).

Rafael Núñez representó nuevas tendencias pasando de modelos tradicionales a estructuras sociales con ideas liberales en un gobierno que da origen a los Estados Unidos de Colombia, dando fin al liberalismo e iniciando con la nueva etapa de recuperación de un país y el inicio de una nueva etapa que prometía recuperar el país debido a problemas y las libertades generadas. Si se continuaba con las ideas tradicionales el país hubiera caído pues no se tenía una preparación en la nueva política, Colombia requiere una regeneración porque no es un territorio nacional totalmente liberal y su solución es el federalismo y liberalismo.

Como proyecto importante en la construcción estatal de Colombia en el siglo XIX, se da la Regeneración siendo una excepción dentro del contexto latinoamericano liberal. Pero viendo esto desde el aspecto administrativo, fue una ruptura con las instituciones y la organización político-administrativa del régimen liberal radical (1863-1878) (Bonnett, LaRosa, Nieto Olarte, Mauricio (comp.), 2010).

Los cambios que se implementaron incluyeron el reemplazo del sistema federal por una república unitaria con un gobierno centralista, la protección de la economía, limitaciones a la oposición liberal y restricciones a las libertades civiles. De manera que, con la nueva

constitución de 1886, se materializan todos estos temas que no se hubiera cristalizado sin el periodo de regeneración, siendo esta la transición “del desastre” federalista al orden de una república centralista con tendencias conservadoras.

Estupiñán (2005) hace mención de algunos aspectos importantes de las inexactitudes que se presentaron con la constitución de 1863, partiendo de un sistema de Gobierno en el cual se estableció un sistema federal, dividiendo el país en Estados Unidos de Colombia. Cada estado tenía su propia constitución y autonomía, con un gobierno central débil, lo que debilitó el poder de los gobiernos y se daba mucha libertad a la autonomía de los estados y territorios. Por otra parte, con relación a la autonomía Regional, se otorgó una mayor autonomía y poder a los estados y territorios, permitiendo una administración más descentralizada, esto generó las discrepancias y guerras civiles, dentro de la estructura del estado, se estableció una estructura federal con una división territorial en estados y la elección directa de los gobernadores de estado, que provocó diferencias de poder entre los gobernantes.

En relación con los derechos y Garantías, se introdujo importantes reformas en materia de derechos civiles y políticos, estableciendo un marco jurídico más liberal y progresista, pero que promovía desigualdades en algunos actores, y aunque mantuvo algunas garantías individuales, también estableció limitaciones y restricciones en algunos derechos, priorizando la seguridad y el orden público, la estabilidad y Duración de la constitución de 1863 fue relativamente corta y fue objeto de varias reformas y modificaciones durante su breve existencia esto dentro de un contexto comparativo con la Constitución de 1886 que ha sido la constitución de mayor duración en la historia de Colombia, con más de 100 años de vigencia y múltiples reformas a lo largo del tiempo.

Finalmente, la Constitución de 1863 como estado federal enfrentó diversas críticas y fallas que contribuyeron a su eventual abolición y reemplazo por un sistema más centralizado en la Constitución de 1886. Aunque el federalismo ha sido un tema recurrente en los debates constitucionales y políticos de Colombia, su implementación y consolidación han sido desafíos históricos debido a los diversos factores y tensiones que han caracterizado la historia política y social del país.

2.5. Algunos elementos relevantes del diseño unitario de la Constitución Política de 1886

El período de la Regeneración en Colombia, que abarcó desde 1886 hasta 1930, fue un momento crucial en la historia política del país. Esta etapa estuvo marcada por una serie de cambios significativos que buscaban restaurar la estabilidad y el orden en medio de un contexto político tumultuoso. Para comprender mejor este periodo, es esencial examinar el contexto histórico en el que se desarrolló, así como las guerras civiles que precedieron y la transición hacia un estado unitario.

Si se hace una revisión del contexto histórico a finales del siglo XIX, Colombia se enfrentaba a una profunda crisis política y social, agravada por décadas de conflictos internos y luchas de poder entre liberales y conservadores. Según Bushnell (1993), esta situación de inestabilidad se remonta a la independencia del país en el siglo XIX y se intensificó con la creación de la Constitución de Rionegro en 1863, que estableció un régimen federal descentralizado. Esta fragmentación política condujo a una serie de guerras civiles que socavaron aún más la estabilidad del país. Adicionalmente, la Regeneración surgió como un movimiento político y social orientado a restaurar el orden, la estabilidad y el control político por parte de las élites conservadoras en Colombia, después de las convulsiones políticas y las guerras civiles que habían marcado la historia del país durante el siglo XIX (Bushnell, 1993).

Palacios (1986) sostiene que la regeneración surgió como una respuesta conservadora a las crisis políticas y las guerras civiles que habían marcado la historia de Colombia durante el siglo XIX. La Regeneración buscó restaurar el orden, la estabilidad y el control político por parte de las élites conservadoras en Colombia, y al analizar el carácter conservador y autoritario de la Regeneración, destaca la centralización del poder, la restricción de las libertades civiles y políticas, y la promoción de un modelo de sociedad y gobierno basado en valores tradicionales y jerárquicos. Que, a pesar de su orientación conservadora y autoritaria, Palacios (1986) reconoce que la Regeneración también promovió políticas de modernización y desarrollo económico en Colombia, incluyendo la construcción de infraestructuras, la promoción de la inversión extranjera y la expansión de la economía cafetera.

Adicional a ello, Palacios (1986) examina el conflicto social y la resistencia política y social que surgieron en respuesta a las políticas y prácticas de la Regeneración. Destaca las luchas de los sectores populares, los liberales y otros grupos opositores que desafiaron el orden establecido y buscaron transformar la sociedad y el sistema político colombiano. De

igual modo, presenta un balance sobre el legado y las repercusiones de la Regeneración y la Constitución de 1886 en la historia política, social y constitucional de Colombia como un proceso histórico que ha influido en la configuración del Estado, las instituciones y las dinámicas políticas y sociales en Colombia hasta la actualidad.

Es claro mencionar algunas de las características principales de la regeneración en Colombia fue el autoritarismo. En esta perspectiva, los gobiernos de esta época tendieron a buscar consolidar el poder en manos del gobierno central y limitar la participación política de otros grupos. Otro aspecto importante fue la influencia de la Iglesia Católica durante la regeneración, ya que esta ejerció una gran influencia en la política y la sociedad colombiana. Se promovieron políticas conservadoras basadas en los principios religiosos, debido a la centralización del poder, se fortaleció el poder del gobierno central a expensas de las autoridades locales y regionales, lo que contribuyó a la consolidación de un Estado centralizado y como particularidad se dio la estabilidad política relativa, aunque el período estuvo marcado por un fuerte autoritarismo, también se caracterizó por una relativa estabilidad política en comparación con épocas anteriores, cuando el país estaba inmerso en guerras civiles y conflictos constantes entre facciones políticas rivales.

Cómo se mencionaba en esa división de los momentos que hicieron la diferencia en el federalismo, con el periodo de la regeneración (1886-1903), se reconoce en la Constitución Política de 1886 hubo un cambio sustancial en la forma del Estado, pasando de un sistema federal a un sistema centralista; estas dos figuras son antagónicas y generan conflictos entre ellas para su aplicación, particularmente al momento de definir cuál es el centro político de la nación y en cabeza de quien reside la soberanía y su alcance.

De los aspectos álgidos en este periodo fueron las pugnas entre federalistas y unitaristas, al revisar la centralización vs. descentralización; para (Palacios, 2001) los unitaristas abogaban por un Estado centralizado con un fuerte poder en manos del gobierno central, mientras que los federalistas defendían la descentralización del poder y la autonomía de las regiones y los departamentos frente al gobierno central, con relación al control Político y Económico, se puede decir, que los federalistas, en su mayoría, representaban a las regiones y departamentos periféricos del país, buscando mantener un grado de autonomía política y económica frente al gobierno central. En contraste, los unitaristas, que eran en su mayoría

representantes de las élites políticas y económicas de Bogotá y otras áreas centrales, buscaban consolidar el control político y económico en manos del gobierno central.

Debido a esto se presentaron reformas Constitucionales y Legislativas, durante el proceso de la Regeneración y la elaboración de la Constitución de 1886, con intensos debates y confrontaciones entre federalistas y unitaristas en torno a las reformas constitucionales y legislativas. Los federalistas buscaban garantizar la autonomía regional y la protección de los derechos de las regiones y los departamentos, mientras que los unitaristas promovían la centralización del poder y la consolidación de un Estado unitario (Palacios, 2001).

Es así que las pugnas entre federalistas y unitaristas también se manifestaron en conflictos regionales y guerras civiles que sacudieron a Colombia durante este período. Estos enfrentamientos reflejaban las tensiones y las rivalidades entre las diferentes regiones y departamentos del país, así como las luchas por el control político, económico y territorial en el contexto de la Regeneración y la Constitución de 1886. Por cuanto, estas pugnas dejaron un legado duradero en la historia política, constitucional y territorial de Colombia. Estas tensiones contribuyeron a la configuración del sistema político, las instituciones y las dinámicas de poder en Colombia, y continuaron influyendo en las relaciones políticas, regionales y económicas del país en los años posteriores.

Siendo así, que el movimiento político de liberales independientes y conservadores que promovían la regeneración, en cabeza de Rafael Núñez, lograron la expedición de la Constitución Política de 1886, lo que dio fin a la propuesta federal iniciando un proceso de unificación, centralizando el poder estatal a través de lo que en adelante se dominaría centralismo o sistema unitario de gobierno. Con la expedición de la Constitución de 1886, los nueve Estados cambiaron su nombre a Departamentos perdiendo su soberanía; el artículo quinto de la carta superior facultó la creación de nuevos departamentos, sin embargo, los dirigentes políticos determinaron que era mejor la implementación de provincias para darle una solución a todas las necesidades administrativas que se tenían al interior de ellos, en la medida que, al segregarlos, se podían generar algunos inconvenientes al momento de incrementar su número (Hernández, 2012)

Cabe reconocer que según la autora Monroy (2012) presenta un balance de lo que fue la transición de un federalismo a un Estado unitario durante el período denominado la regeneración; este periodo se dio entre 1886 y 1903, conformado particularmente por una

serie de reformas económicas, políticas y sociales que buscaron “unir” nuevamente el país, con base en la Constitución de 1886, por consiguiente, se hace un esquema de lo que fue el radicalismo liberal entre 1853 y 1886, conocido como el período federalista en Colombia; adicionalmente se hace un parangón con el periodo de la regeneración, que se da entre 1886 y 1903, impulsado particularmente por el partido conservador en unión con la iglesia católica.

Es por ello, que la regeneración es un concepto que se creó para buscar que todos los ciudadanos hablaran un mismo lenguaje en todo el país, bajo la idea del centralismo que permitiera la materialización de ideas y prácticas, para fomentar la unidad nacional, y para el impulso del proyecto de la regeneración se unieron los liberales independientes y los conservadores, quienes impulsaron el nuevo sistema político con el lema de “regeneración o catástrofe”; refiriéndose esta última, al esquema propuesto por el liberalismo radical, materializado en la Constitución Política de Rionegro de 1863, cuando se hacía alusión a catástrofe se rememoraba al federalismo liberal y la regeneración encarnaba el nuevo modelo del centralismo de ideas conservadoras.

Después de esta revisión histórica se pueden presentar algunos aspectos que promovieron las fallas de la constitución de 1863 y que llevaron a plantear una nueva constitución en 1886 (Hernández, 2003):

Inestabilidad Política y Guerras Civiles: A pesar de los intentos de descentralización y autonomía regional, la Constitución de 1863 no logró evitar la inestabilidad política y las guerras civiles que caracterizaron a Colombia en ese período. Los conflictos entre los diferentes estados y las tensiones políticas regionales contribuyeron a la inestabilidad política y a la falta de cohesión nacional.

Desigualdad entre Estados: La Constitución de 1863 no logró establecer un equilibrio equitativo entre los diferentes estados y territorios, lo que llevó a desigualdades económicas, sociales y políticas entre las regiones. Algunos estados más ricos y poderosos ejercían una influencia desproporcionada sobre el gobierno federal, mientras que otros estados más pequeños y menos desarrollados se veían marginados y subordinados.

Centralización del Poder en los Estados: A pesar de ser una constitución federal, la Constitución de 1863 permitió una gran autonomía y poder a los estados, lo que llevó a una centralización del poder en los estados en detrimento del gobierno federal. Esta centralización

del poder en los estados dificultó la implementación de políticas y reformas a nivel nacional y contribuyó a la falta de cohesión y unidad nacional.

Falta de Cohesión Nacional: La Constitución de 1863 no logró consolidar una identidad nacional unificada y cohesiva en Colombia. La descentralización y la autonomía regional exacerbada llevaron a divisiones y tensiones entre los estados, dificultando la construcción de una nación unificada y cohesionada.

Reformas y Cambios Constantes: La Constitución de 1863 fue objeto de numerosas reformas y modificaciones durante su breve existencia, lo que reflejaba la falta de consenso y estabilidad en relación con el sistema federal. Estas constantes modificaciones y cambios contribuyeron a la inestabilidad política y a la falta de continuidad en la implementación de políticas y reformas federalistas.

Ahora bien, dadas las críticas hechas a la Constitución de 1863, la Constitución de 1886 estableció un sistema centralizado y unitario que buscó fortalecer el poder central y la cohesión nacional, limitando la autonomía de los estados y territorios. Aunque la Constitución de 1886 logró proporcionar una mayor estabilidad política y un gobierno más centralizado, también fue objeto de críticas y controversias en relación con la centralización del poder y la limitación de la autonomía regional.

Conforme se ha venido señalando, la Constitución de 1886 fue el pilar del orden político colombiano durante más de un siglo, estableciendo un modelo centralista y presidencialista que definió las relaciones entre el Estado y la sociedad; sin embargo, a lo largo de su vigencia, fue objeto de varias reformas que respondieron a las necesidades sociales y políticas del país para cada momento. Las principales reformas fueron las de 1910, 1936, 1945, 1957, 1968 y 1986 que reflejaron el interés de una apertura hacia modelos más pluralistas y descentralizados, preparando el camino para la Asamblea Constituyente de 1991, como veremos a continuación:

Reforma de 1910 a la Constitución Política de 1886: La reforma constitucional de 1910 representó un proceso de apertura democrática frente al régimen autoritario que había caracterizado la hegemonía conservadora. Esta reforma fue impulsada tras la renuncia del presidente Rafael Reyes para introducir cambios sustanciales en la organización del poder. Uno de los principales logros fue la eliminación de la figura de la reelección presidencial inmediata, con lo cual se buscó limitar el poder ejecutivo y fortalecer los mecanismos de

control institucional (Congreso de Colombia, 1910). Asimismo, se instauró el sufragio directo para la elección presidencial, marcando el tránsito hacia una mayor participación electoral.

Por otra parte, esta reforma introdujo la acción de inconstitucionalidad como un mecanismo para el control de las normas frente a la Carta Política, fortaleciendo el papel de la Corte Suprema de Justicia como garante de la supremacía constitucional. También se restableció el Consejo de Estado como órgano consultivo del gobierno y árbitro en asuntos contencioso administrativos.

Estas medidas evidencian un giro hacia el constitucionalismo liberal moderado, aunque sin abandonar el modelo centralista y confesional. En conjunto, la reforma de 1910 representó un esfuerzo por modernizar la estructura institucional del país y canalizar las demandas ciudadanas de mayor equilibrio entre poderes y apertura democrática (Vidal Perdomo, 2001).

Reforma de 1936 a la Constitución Política de 1886: Según González (2004) esta reforma redefinió el papel de la propiedad privada al introducir el principio de función social de la propiedad, lo cual significó una ruptura con la concepción clásica individualista del derecho de propiedad y abrió paso a una legislación orientada al interés colectivo y a la justicia social. Con este cambio, se permitió al Estado intervenir en la economía para buscar corregir desigualdades y procurar la garantía del bienestar general, originando políticas de reforma agraria, planeación económica y mayor regulación estatal.

Adicionalmente, la reforma de 1936 reconoció de manera más explícita los derechos laborales y sociales, incluyendo la libertad sindical, el derecho a la huelga y la protección al trabajo como función social; estas modificaciones marcaron el inicio del constitucionalismo social en Colombia y reflejaron ideas de justicia distributiva y equidad. En conjunto, la reforma de 1936 significó una transición de un Estado clásico hacia un Estado social de derecho en proceso de formación, al reconocer la intervención estatal como un medio legítimo para alcanzar fines sociales.

Reforma de 1945 a la Constitución Política de 1886: Esta reforma constitucional de 1945 introdujo cambios en el diseño institucional del Estado, particularmente orientados a la modernización del aparato estatal y la ampliación de derechos sociales y políticos. Uno de los avances más destacados fue la ampliación del sufragio a las mujeres en el ámbito

municipal, aunque de forma limitada por cuanto restringía la participación plena en elecciones nacionales. Esta medida, fue un punto de partida para la inclusión política de las mujeres y sentó un precedente para el posterior reconocimiento como ciudadanas con plenos derechos electorales en 1954 (González, 2004).

De igual forma, esta reforma fortaleció el papel del Estado en el ámbito económico y social, consolidando los principios del constitucionalismo social introducido en 1936. Se promovió la creación de entidades técnicas y administrativas para atender funciones públicas específicas, lo que implicó un proceso de racionalización institucional del gobierno. Además, se reafirmó la función social de la propiedad, con nuevas posibilidades de intervención del Estado en el uso del suelo y en políticas públicas relacionadas con la distribución de la riqueza (Piza Escobar, 1991). En contexto, la reforma de 1945 representó una evolución hacia un Estado comprometido con la equidad social y el desarrollo institucional, que respondía a las transformaciones sociales que vivía el país a mediados del siglo.

Reforma de 1957 a la Constitución Política de 1886: La reforma constitucional de 1957 representó un giro en la historia política de Colombia, toda vez que surgió como resultado del acuerdo entre liberales y conservadores para poner fin a una prolongada etapa de violencia partidista y dictadura militar. El cambio más significativo fue la instauración del Frente Nacional, siendo este un pacto político que estableció la alternancia bipartidista en la presidencia de la República, garantizando así la participación equitativa de los dos partidos tradicionales (liberal y conservador) durante un periodo de 16 años entre 1958 y 1974 (Pérez Perdomo, 2001).

Además, esta reforma trajo consigo un avance histórico en materia de derechos políticos, puesto que reconoció el derecho al voto de las mujeres en las elecciones nacionales, con lo cual se integraron plenamente a la vida democrática del país. También se establecieron mecanismos para la consulta popular mediante el plebiscito, lo que significó una apertura hacia formas más participativas de legitimación constitucional. En este sentido, el plebiscito del 1 de diciembre de 1957 se convirtió en un hecho sin precedentes, al ser aprobado por sufragio universal, marcando el inicio de una nueva etapa en la vida institucional del país (Arias Trujillo, 2005). Esta reforma, por tanto, no solo tuvo impacto en la redistribución del poder político, sino también en la legitimidad democrática del orden constitucional.

Reforma de 1968 a la Constitución Política de 1886: Valencia (2015) contextualizó la reforma constitucional de 1968 como uno de los esfuerzos más amplios para la modernización del Estado durante la vigencia de la Constitución de 1886. Tuvo como propósito principal mejorar la eficiencia del Estado y fortalecer su capacidad de planificación y ejecución del desarrollo económico y social, por lo que se introdujo el sistema de planeación nacional, obligando al Estado a elaborar planes que orientaran las políticas públicas, lo que dio origen al Sistema Nacional de Planeación.

Otra de las reformas destacadas para 1968 fue la redefinición del principio de descentralización administrativa, al permitir la delegación de funciones del poder central en los departamentos y municipios, lo que fortalecía su participación en la ejecución de políticas públicas. Asimismo, se eliminó la figura del consejo de ministros como cuerpo colegiado deliberante, lo que otorgó mayor autonomía al Presidente en la toma de decisiones. Por otro lado, se suprimió la incompatibilidad entre el cargo de congresista y ciertos contratos con el Estado, lo que flexibilizó el ejercicio parlamentario (Sánchez, 2009).

En conjunto, estas modificaciones buscaron adaptar la estructura del Estado colombiano a las nuevas realidades sociales y económicas de la segunda mitad del siglo XX, sentando las bases para los posteriores debates sobre descentralización y organización territorial.

Reforma de 1986 a la Constitución Política de 1886: Según lo señala Pérez (2014) la reforma de 1986 fue un avance significativo en la consecución de mayor una mayor representación democrática en el ámbito local en Colombia. Esta modificación acuñó en el ordenamiento legal por primera vez la elección popular de alcalde, siendo un cambio que representó la apertura hacia la descentralización política, ya que hasta entonces los alcaldes eran designados directamente por los gobernadores de turno, reflejando el marcado carácter centralista del régimen político establecido en la Constitución de 1886.

La reforma de 1986 fortaleció la autonomía local para permitir una mayor participación de los ciudadanos en la elección de sus autoridades, marcando un punto de inflexión en la historia constitucional del país, teniendo en consideración que dio el inicio a un proceso de democratización del poder local y a una discusión más profunda sobre la descentralización territorial y la necesidad de rediseñar el modelo de organización del Estado.

Fue un paso importante y clave para la transformación institucional que culminaría con la promulgación de la Constitución de 1991 (Uprimny, 2011).

CAPÍTULO 3. MODELO REGIONAL COMO PROCESO FEDERAL PREVISTO PARA COLOMBIA A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN POLITICA DE 1991

La organización territorial en Colombia se define como la de un Estado unitario. No obstante, sin perjuicio de ello, ha utilizado como herramienta jurídica la descentralización de funciones, lo que conlleva a compartir características con los modelos federales o compuestos, sin que con ello se ponga en la misma esfera, pero si se permitiese sugerir la tendencia hacia un proceso federal en evolución. Para Uprimny (2001) la Constitución Política de 1991 generó un punto de quiebre que respaldaría lo previamente señalado, toda vez que en su texto se deja ver claramente la intención de fortalecer la autonomía territorial de los departamentos, municipios y distritos, determinando competencias exclusivas y distribuyendo los recursos de manera diferenciada para los entes territoriales. Si bien no se puede reconocer a Colombia como un Estado federal o compuesto, las bases y fundamentos constitucionales previstos en 1991, avanzaron en camino de una dirección que se compadece con un federalismo funcional, permitiendo a los territorios asumir decisiones sobre educación, salud, impuestos y gobernanza local, entre otros (Suel, 2018).

Para Elazar (1987) invocando conceptos teóricos, el federalismo es considerado como un sistema de distribución de poder, en el cual, varias entidades subnacionales tienen autonomía en sus decisiones; a su vez, un Estado unitario descentralizado concentra la soberanía y administración de funciones en el gobierno central, pero con ciertas delegaciones de poder. La existencia de mecanismos constitucionales y legales para la elección popular de los gobernantes de los entes territoriales como gobernadores y alcaldes, la autonomía fiscal que se limita o direcciona por un gobierno nacional pero que le da participación a los territorios y la capacidad para normar en asuntos específicos, denotan una evolución hacia un esquema compuesto de organización territorial, aunque no en la estructura jurídica formal (Rodríguez, 2018).

Un elemento que puede considerarse clave para reforzar la tesis en cuanto a la existencia de un proceso federal en Colombia, es la distribución y asignación de competencias entre el nivel central y los entes territoriales, prevista en la Constitución de 1991. Para Suel (2018), esta distribución implica una separación de funciones similar a la de los Estados federales, pues existen competencias en las que el nivel nacional no puede intervenir, como la autonomía presupuestal de ciertos entes locales y la capacidad de

gestionar recursos propios a través de impuestos y regalías; así mismo, el Sistema General de Participaciones (SGP) le permite a los entes territoriales acceder a una distribución de recursos con criterios de equidad y autonomía, acercándose al concepto de federalismo fiscal descrito por Oates (1999), en el cual la descentralización financiera es un pilar para la autonomía territorial efectiva.

De lo anterior, debe decirse que el diseño constitucional colombiano enfocado a un fortalecimiento regional a través de los entes territoriales, puede considerarse un proceso federal en construcción, donde la redistribución de competencias y funciones sigue acercando al país a un modelo de gestión territorial basado en la autonomía y la distribución del poder.

3.1. La propuesta regional colombiana como un proceso federal

A partir de la propuesta planteada en esta investigación, según la cual el modelo regional, se podría decir, es un tipo de proceso federal, a lo que se hace referencia es a la descentralización del poder y la distribución de competencias entre el gobierno central y las entidades territoriales autónomas (regiones, estados, provincias) en un país. Este modelo busca fortalecer la autonomía y capacidad de autogestión de las regiones, promoviendo el desarrollo integral, la equidad territorial y la participación ciudadana en la toma de decisiones a nivel regional.

Para Trujillo (2006) el federalismo no es en sí mismo una forma de regionalización. Por el contrario, un Estado federal es un medio de organización estatal cuyas estructuras y funcionamiento pueden verse afectados por la regionalización en sus diferentes formas. La regionalización de las unidades federales es una de ellas, pero en sí misma puede vincularse a diferentes tipos de regionalización. Por esta razón, es muy importante no tomar al Estado federal como expresión de regionalización o regionalismo. Por ello, la regionalización no siempre es homogénea. Por lo tanto, un país puede presentar varias formas de regionalización dependiendo de los problemas que enfrenta el Estado y las situaciones particulares que deben considerarse, o quizás debido a la competencia entre diferentes tipos de instituciones para llevar a cabo operaciones específicas de regionalización.

Como lo menciona Requejo (1996) es importante evitar tener una visión estática de la regionalización y el evolucionismo institucional. Evidentemente, las situaciones pueden cambiar y, dependiendo de las reformas implementadas, un Estado puede presentar sucesivamente diferentes tipos de regionalización. Por ejemplo, Francia implementó una

regionalización puramente administrativa desde los años 1960 antes de que se introdujera la actual descentralización regional a principios de los años 1980, algunos países de Europa central y oriental podrían experimentar una evolución similar.

Sin embargo, es igualmente importante no considerar los diferentes tipos de regionalización como los peldaños de una escalera virtuosa que los Estados deben subir para alcanzar el modelo ideal de regionalización, es decir, la mayor autonomía regional. Esto puesto que las formas que adopta la regionalización en un Estado no dependen sólo de los problemas que explican su generalización, que son sobre todo socioeconómicos; sino que también dependen de muchos otros factores específicos de cada país, como el grado de integración nacional, la concepción del Estado aceptada por la sociedad, las elites políticas y, por supuesto, la situación política. Además, la regionalización incluye limitaciones y riesgos que varían según el estado y que pueden apreciarse de diferentes maneras.

Es por ello, que el modelo de regiones entendido como proceso federal se refiere a un enfoque de descentralización política y administrativa en el cual se promueve la creación o fortalecimiento de entidades territoriales autónomas, buscando la distribución del poder y las competencias entre el gobierno central y las regiones, permitiendo que estas últimas gestionen de manera autónoma sus asuntos internos y promoviendo la participación ciudadana a nivel regional (Linz, 1999). Dentro de los aspectos fundamentales del modelo de regiones como proceso federal se puede reconocer la descentralización del Poder y Distribución de Competencias, y este modelo busca descentralizar el poder y distribuir competencias entre el gobierno central y las regiones, estableciendo límites y responsabilidades específicas para cada nivel de gobierno y promoviendo la autonomía regional.

Otro tema importante en el modelo de regiones hace referencia a la autonomía y autogestión de las regiones, ya que se busca fortalecer la autonomía y la capacidad de autogestión de las regiones, permitiéndoles gestionar de manera autónoma sus asuntos internos, administrativos, fiscales y políticos, de acuerdo con las necesidades, aspiraciones y características particulares de cada región. Según Ortega (2010) defendía la necesidad de otorgar a las regiones un grado significativo de autonomía política y administrativa para que puedan gestionar sus asuntos internos de manera efectiva y responder a las necesidades y aspiraciones de sus poblaciones, esta autonomía permitiría a las regiones adoptar políticas y

programas adaptados a sus características y circunstancias particulares, esto articulado con la importancia de descentralizar las competencias y los recursos del gobierno central a las regiones para fortalecer su capacidad de autogestión y promover un desarrollo equitativo y sostenible a nivel regional. Esta descentralización permitiría a las regiones asumir responsabilidades en áreas como la educación, la salud, la infraestructura y el desarrollo económico, entre otras.

Para Ortega (2010) se debía defender la necesidad de garantizar la equidad territorial, superando las desigualdades regionales y promoviendo un desarrollo equilibrado y armónico entre las diferentes regiones del país. Esto implica adoptar políticas y medidas específicas para apoyar a las regiones más desfavorecidas, reducir las brechas de desarrollo y garantizar un acceso equitativo a los recursos y oportunidades para todos los ciudadanos, independientemente de su lugar de residencia, sin antes promover la cooperación y la solidaridad entre las regiones, facilitando el intercambio de experiencias, conocimientos y recursos para abordar problemas y desafíos comunes, y promoviendo la construcción de una comunidad nacional unida y cohesionada.

La importancia de promover el desarrollo integral, la equidad territorial, la cooperación interregional y la participación ciudadana en el modelo regional del proceso federal se garantiza con un desarrollo equitativo, integral y sostenible en todo el territorio nacional. Este enfoque en el federalismo y la organización territorial ofrece una perspectiva valiosa para entender y analizar los desafíos, oportunidades y dinámicas de la descentralización y la autonomía regional en diferentes sistemas federales (Ortega, 2010).

Es así que el modelo de regiones como proceso federal representa una forma de organización política y administrativa que busca gestionar la diversidad, promover la equidad territorial, fortalecer la democracia y el desarrollo sostenible a través de la descentralización del poder y la promoción de la autonomía y la participación ciudadana a nivel regional dentro de un marco federal, este modelo es aplicado en diferentes países y contextos, adaptándose a las características, necesidades y aspiraciones particulares de cada región y país.

Si bien no existe una explicación única para este desarrollo, el motivo de la regionalización en los países descentralizados ha sido a menudo el deseo de utilizar una escala mayor en la prestación de servicios públicos, sin dejar de garantizar los beneficios de la toma de decisiones descentralizada. Estas reformas típicamente han transferido poderes

del nivel local al regional, aunque las reformas generalmente incluyen algunos poderes transferidos también del gobierno central a las regiones. En los países centralizados, la regionalización ha ocurrido a menudo como parte de una reforma de descentralización más amplia, por ejemplo, como respuesta a la creciente insatisfacción con la prestación centralizada de servicios públicos en las regiones. En estos casos, tanto el poder de gasto como el de ingresos se han transferido del centro a las regiones.

3.1.1. Las Regiones en Colombia

En el marco de los debates de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 se dio una amplia discusión sobre las formas de Estado y la organización territorial que debía adoptar el país, poniéndose en consideración, si Colombia debía seguir siendo un Estado unitario o era mejor que se pasara a un modelo federal. En esta medida, la discusión giró en torno al carácter unitario del Estado colombiano y cuál era la fórmula para garantizar una mayor autonomía a las entidades territoriales sin comprometer la unidad nacional. Hubo propuestas direccionadas a establecer una suerte de modelo federal o regional, donde primara el principio de autonomía de las entidades territoriales en la redacción fallida del artículo primero constitucional, tal como lo presentaron los constituyentes Antonio Navarro Wolff, Orlando Fals Borda, Héctor Pineda Salazar y Francisco Rojas Birry, registrados en los proyectos de reforma constitucional 7 y 104; sin embargo, prevaleció una propuesta intermedia donde se confirmó la permanencia de un Estado unitario, pero con una fórmula de descentralización, con autonomía para los entes territoriales tal como quedó previsto en los artículos 1, 287 y 288 de la Constitución Política promulgada en 1991. Con lo aprobado, consensuaron los constituyentes, se reconocía la diversidad regional del país y la necesidad de construir institucionalidad desde lo local, sin llegar a romper la cohesión nacional.

Ahora bien, uno de los argumentos de la mayoría de los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente y quizá el principal para mantener el modelo unitario de Estado fue el de preservar la unidad nacional y evitar una fragmentación territorial que pudiera poner en riesgo la integridad del Estado colombiano. En esta medida, Constituyentes de la Comisión Segunda, en la que se trataron los temas de ordenamiento territorial, tal como quedó registrado en la Gaceta Constitucional Nro. 19, impulsado por el doctor Gabriel Melo Guevara consideraban que Colombia, dada su historia de conflictos internos, desigualdades regionales profundas y debilidad institucional en algunas zonas, no estaba en condiciones de

asumir un modelo federal sin agravar las tensiones territoriales. Esto puesto que inquietaba que la creación de estructuras federales con autonomía plena podría generar desarticulación del poder central, acentuación del centralismo local en las regiones más poderosas, e incluso movimientos separatistas, particularmente en zonas con fuertes identidades regionales.

En cuanto a las entidades territoriales, la discusión se centró sobre qué tipos debían existir, qué grado de autonomía tendrían y cómo se garantizaría su participación efectiva en las decisiones nacionales, tal como quedó consignado en las gacetas 5, 8, 12 y otras de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991. Finalmente la Constitución reconoció como entidades territoriales a los departamentos, distritos, municipios y a los territorios indígenas; posteriormente, se facultó para que a través de ley se le diera el carácter de entidades territoriales a las provincias y a las regiones, estos últimos han tenido un desarrollo legal limitado. Se estableció que tendrían autonomía para gestionar sus intereses, dentro de los límites constitucionales y legales, así como la capacidad de gobernarse mediante autoridades propias y participar en las rentas nacionales y en la definición de los asuntos que les conciernen.

Estos debates reflejan la tensión que atravesó la Asamblea Nacional Constituyente al conjugar la unidad nacional con el reconocimiento de la pluralidad territorial, otorgando cierto grado de autonomía. Así, Colombia optó por un modelo unitario que incorpora elementos de regionalización, sentando las bases para un sistema más descentralizado, aunque sin adoptar un modelo compuesto.

Ahora bien, la Constitución de 1991 también permitió la creación de Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) como entidades administrativas, pero no como entidades políticas. A pesar de las propuestas originales de algunos constituyentes de eliminar los departamentos, estos se mantuvieron, pero se les otorgó la posibilidad de crear entidades territoriales a través de una ley orgánica (Maldonado, 2019).

A continuación, se destacan algunas limitaciones de esta ley dando mayor relevancia a las que tendrían un impacto en la estructura administrativa y que fueron determinantes para la centralización en Colombia, es así que se parte de un aspecto generalizado como:

Descentralización Incompleta: A pesar de la expectativa de que la Ley 1962 permitiría la creación de Regiones como Entidades Territoriales, esto no sucede en la práctica. Las RAP

continúan siendo entidades administrativas y no políticas. No se establece una Asamblea Regional con miembros elegidos por votación popular ni la figura de un gobernador regional electo por voto directo de los ciudadanos. (Maldonado, 2019). En ese entendido, la Ley de Regiones se presenta como un avance en la descentralización, pero aún deja muchas competencias en manos del gobierno central. La transferencia de poder y recursos a las regiones no es lo suficientemente amplia como para permitir una verdadera autonomía regional.

Complejidad Burocrática: La ley crea una estructura compleja de organismos y comités regionales, lo que podría generar más burocracia en lugar de simplificar la gestión pública. La multiplicidad de instancias y procedimientos puede dificultar la toma de decisiones y aumentar la ineficiencia administrativa.

Falta de Recursos: La ley no asigna competencias concretas en materia de provisión de bienes y servicios a las regiones ni recursos de transferencias provenientes del Sistema General de Participaciones para financiar competencias concretas. Esto limita la capacidad de las regiones para ejercer sus funciones de manera efectiva. Maldonado, A. (2019). Para que las regiones puedan ejercer sus competencias de manera efectiva, es esencial que cuenten con recursos financieros suficientes. La ley no garantiza una asignación adecuada de recursos a las regiones, lo que podría limitar su capacidad para llevar a cabo proyectos y programas de desarrollo.

Dificultades en la Coordinación: La Ley de Regiones no establece mecanismos claros de coordinación entre las regiones y el gobierno central. Esto podría dar lugar a conflictos y descoordinación en la implementación de políticas y proyectos regionales.

Falta de Participación Ciudadana: A pesar de que se promueve la participación ciudadana en la ley, en la práctica, la voz de la sociedad civil y las comunidades locales podría quedar excluida de las decisiones regionales. Es fundamental garantizar que la ciudadanía tenga un papel activo en la toma de decisiones.

Resistencia al Cambio: La implementación de un modelo regional representa un cambio significativo en la estructura de gobierno en Colombia. La resistencia al cambio por parte de las instituciones gubernamentales existentes y la falta de voluntad política pueden obstaculizar la efectiva implementación de la ley.

Limitada Evaluación de Resultados: A pesar de la creación de RAP bajo la Ley 1454 de 2011, no existe una evaluación adecuada de los resultados y el impacto de estas entidades en el desarrollo económico y social de sus territorios. La Ley tampoco aborda la falta de información y transparencia en la gestión de los departamentos. No se evalúan adecuadamente los resultados y el impacto de la gestión de los departamentos en el bienestar de los ciudadanos. (Maldonado, 2019).

La ausencia de una evaluación exhaustiva y sistemática de los resultados y el impacto de las Regiones Administrativas y de Planificación, (a pesar de su establecimiento legal en la Ley 1454 de 2011), refleja una preocupante brecha en el conocimiento y la comprensión de la efectividad de estas entidades en el progreso económico y social de sus respectivos territorios. Esta falta de evaluación representa una oportunidad perdida para aprender de las experiencias pasadas, identificar áreas de mejora y optimizar la toma de decisiones en la búsqueda de un desarrollo regional sostenible y equitativo. La necesidad apremiante de un enfoque más riguroso en la evaluación de resultados se convierte en un llamado urgente para los responsables de la formulación de políticas y a la academia a fin de impulsar un proceso de monitoreo y análisis más profundo que permita orientar de manera más efectiva los esfuerzos hacia un futuro regional más próspero y justo en Colombia.

En atención a todo esto, Maldonado (2019) afirma que la Ley de Regiones se considera insustancial e innecesaria ya que no logra establecer un modelo regional efectivo en Colombia, no crea entidades territoriales con autoridades elegidas por votación popular ni asigna competencias y recursos claros a las regiones. Además, no aborda los problemas de transparencia y falta de evaluación en la gestión departamental. En lugar de introducir un cambio significativo, la ley se enfoca en obtener recursos nacionales para las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP), sin avanzar hacia la creación de entidades territoriales políticas con verdadera autonomía regional.

Para Suel (2013), el fortalecimiento de las entidades municipales y el desarrollo regional en Colombia se han visto obstaculizados por tres factores a saber: en primer lugar, persiste un marco normativo que limita la capacidad fiscal de las entidades territoriales al privilegiar la centralización de los recursos en cabeza del gobierno nacional; en segundo lugar, el desarrollo jurisprudencial del principio de autonomía ha tendido a darle una dimensión meramente administrativa por su alcance legal, sin avanzar hacia otro tipo de

autonomía, como la política o fiscal; y en tercer lugar, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011), lejos de consolidar la descentralización consagrada en la Constitución de 1991, ha promovido los esquemas asociativos que no garantizan una autonomía real para los entes territoriales. A manera de ejemplo, esta tendencia se refleja en normas como el Acto Legislativo 01 de 2001, las leyes 549 de 1999, 617 de 2000, y la Ley 715 de 2001, que han centralizado competencias, recortado transferencias y ampliando controles del gobierno central sobre las entidades territoriales.

En consecuencia, la Ley 1962 de 2019 plantea importantes desafíos y limitaciones que podrían dificultar la realización de un modelo regional efectivo en Colombia. Para que este modelo tenga éxito, es necesario abordar estos problemas y garantizar una descentralización real, la asignación adecuada de recursos, la coordinación efectiva y la participación ciudadana activa. Además, se debe superar la resistencia al cambio y promover un compromiso sólido por parte de todas las partes involucradas en la implementación de la ley.

Por otra parte, es importante tener presente que el modelo de regiones que buscó implementar la Constitución Política de 1991, con una fuerte influencia española, adoptó conceptos e instituciones tanto de los modelos de gobierno federales, como de los modelos centralizados, teniendo como base la constitución de 1886 de corte centralista y unitaria, por lo que se debe hacer referencia a los momentos históricos en los que impero el federalismo en Colombia para estructurar una constitución, a la que por lo menos en su redacción, se puede imputar híbrida, aunque de manera muy tímida.

Respecto al principio de autonomía de las entidades territoriales y el principio de descentralización remplazado por la palabra federalismo, se volvió sinónimo de anarquía y surgió de la creciente insatisfacción que expresaron muchas regiones, fuerzas políticas y la propia insurgencia en relación con la rigidez, despotismo y la ineficiencia contenidos en el centralismo colombiano, y esto se evidencia la sentencia del Consejo de estado Nr: 2112570 54001-23-31-000-2007-00348-01 que busca el equilibrio partiendo de las definiciones constitucionales de cada uno de ellos, reconociendo que no se tiene carácter obligatorio, pero se desarrolla limitado por la Constitución y la ley, que reconoce al Estado Unitario como superior, frente al principio unitario que respeta un espacio esencial de autonomía limitado por el ámbito donde se desarrolle.

De acuerdo con lo expuesto por la Corte Constitucional, en la Sentencia C-1258 de 2001. MP. Jaime Córdoba Triviño, la descentralización tiene tres modalidades: la territorial que configura los órdenes del estado ya sea territorial y nacional; la de servicios que da lugar a las entidades descentralizadas constituyéndose como la base de los sectores administrativos, sector central y sector descentralizado, en cada uno de los órdenes del Estado (C.P. artículo 209); y la que es por colaboración, donde los particulares son autorizados legalmente, ejerciendo funciones públicas, como las cámaras de comercio.

Por otra parte, y entre otras, la Honorable Corte Constitucional en sendas sentencias de constitucionalidad, se ha referido sobre la autonomía de los entes territoriales en los siguientes términos:

SENTENCIA:	C-937/10
MAGISTRADO PONENTE:	Jorge Iván Palacio Palacio
TEMA:	Principio de autonomía de las entidades territoriales
EXTRACTO:	
<p><i>La Constitución de 1991 reconoció expresamente que el Estado colombiano se organiza en forma de república unitaria, pero es al mismo tiempo garante de la autonomía de las entidades territoriales. Adoptó entonces un modelo que consagra los principios de Estado unitario y de autonomía territorial, asunto complejo sobre el cual la jurisprudencia de esta Corporación se ha referido en numerosas oportunidades. Del principio de Estado unitario la Corte ha explicado que comprende la forma de organización bajo un solo “centro de impulsión política”. Es decir, donde “la soberanía se ejerce directa y continuamente sobre todo el conglomerado social asentado sobre un mismo territorio. De esta suerte, la totalidad de los atributos y funciones del poder político emanan de un titular único, que es la persona jurídica de derecho público suprema, el Estado. Todos los individuos convocados bajo la soberanía de éste obedecen a una misma autoridad nacional, viven bajo un mismo régimen constitucional y son regidos por unas mismas leyes”. Por su parte, el principio de autonomía de las entidades territoriales tiene que ver con la potestad de autogobierno y manejo de los asuntos propios. Para ello, el artículo 287 de la Carta señaló los componentes básicos de la autonomía como garantía institucional de las entidades territoriales, a saber: (i) capacidad de gobernarse por autoridades propias; (ii) potestad de ejercer las competencias que les correspondan; (iii) facultad de administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; y (iv) derecho a participar en las rentas nacionales. El artículo 287 Superior también advierte que la autonomía de las entidades territoriales se ejerce “dentro de los límites de la Constitución y la ley”, con lo cual apunta a preservar el interés nacional y el principio de Estado Unitario. Sin embargo, como lo ha explicado la jurisprudencia constitucional, el Legislador no puede hacer uso indiscriminado de sus</i></p>	

atribuciones para despojar por completo la autonomía que la propia Carta pregona para el manejo de los asuntos de interés local. Es así como la Corte ha insistido en la necesidad de armonizar estos principios a fin de superar las inevitables tensiones que en ciertos momentos pueden presentarse entre unidad y autonomía. Este equilibrio debe buscarse a partir de las definiciones constitucionales de cada uno de ellos, reconociendo que ninguno tiene carácter absoluto, pero que tampoco pueden desvanecerse por completo: “por un lado, el principio de autonomía debe desarrollarse dentro de los límites de la Constitución y la ley, con lo cual se reconoce la posición de superioridad del Estado unitario, y por el otro, el principio unitario debe respetar un espacio esencial de autonomía cuyo límite lo constituye el ámbito en que se desarrolla esta última”. En relación con los componentes básicos de la autonomía territorial, cuyo eje es el artículo 287 de la Carta, la jurisprudencia ha señalado que “está[n] constituido[s] en primer término, por aquellos elementos indispensables a la propia configuración del concepto, y especialmente por los poderes de acción de que gozan las entidades territoriales para poder satisfacer sus propios intereses. En segundo lugar encontramos la inviolabilidad por parte del legislador, de la facultad de las entidades territoriales de gobernarse por autoridades propias. Debe protegerse el derecho de cada entidad territorial a autogobernarse en sus particularidades a través del respeto de la facultad de dirección política que ostentan”. Adicionalmente, esta Corporación ha sostenido que para que la autonomía territorial pueda llevarse a cabo, “se requiere que al menos una porción razonable de los recursos de las entidades territoriales, puedan ser administrados libremente”, porque de lo contrario “sería imposible hablar de autonomía y estaríamos frente a la figura de vaciamiento de contenido de esta garantía institucional.

SENTENCIA:	C-931/06
MAGISTRADO PONENTE:	Rodrigo Escobar Gil
TEMA:	Distribución de competencias frente a la autonomía territorial
EXTRACTO:	
<p><i>De acuerdo con el artículo 288 de la Constitución, las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales deberán ejercerse conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, en los términos que establezca la ley. Ello implica que para los asuntos de interés meramente local o regional deben preservarse las competencias de los órganos territoriales correspondientes, al paso que cuando se trascienda ese ámbito, corresponde a la ley regular la materia. En ese esquema, para la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, el legislador deberá tener en cuenta que el contenido esencial de la autonomía se centra en la posibilidad de gestionar los propios intereses(C.P. art 287), una de cuyas manifestaciones más importantes es el derecho a actuar a través de órganos propios en la administración y el gobierno de los asuntos de interés regional o local. Tal derecho, contenido de</i></p>	

manera expresa en el artículo 287 Superior, hace parte del núcleo esencial de la autonomía, indisponible por el legislador, y se complementa con las previsiones de los artículos 300-7 y 313-6 de la Constitución, conforme a los cuales corresponde a las entidades territoriales determinar la estructura de sus respectivas administraciones, creando las dependencias que se estimen necesarias y fijándoles las correlativas funciones. No obstante lo anterior, es claro que, para preservar el interés nacional y el principio unitario, corresponde al legislador establecer las condiciones básicas de la autonomía y definir, respetando el principio de subsidiariedad, las competencias del orden nacional que deberán desarrollarse conforme al principio de coordinación, que presupone unas reglas uniformes y una pautas de acción que, sin vaciar de contenido el ámbito de autonomía territorial, permitan una armonización de funciones.

SENTENCIA:	C-579/01
MAGISTRADO PONENTE:	Eduardo Montealegre Lynett
TEMA:	Unidad nacional y autonomía de las entidades territoriales

EXTRACTO:

El equilibrio entre la unidad y la autonomía se logra mediante un sistema de limitaciones recíprocas: la autonomía, por una parte, se encuentra limitada en primera instancia por el principio de unidad, en virtud del cual, debe existir una uniformidad legislativa en todo lo que tenga que ver con el interés general nacional, puesto que la naturaleza del Estado unitario presume la centralización política, que exige unidad en todos los ramos de la legislación y en las decisiones de política que tengan vigencia para todo el territorio nacional, así como una administración de justicia común. La unidad, a su vez, se encuentra limitada por el núcleo esencial de la autonomía territorial. Esta supone la capacidad de gestionar los intereses propios; es decir, la potestad de expedir una regulación particular para lo específico de cada localidad, dentro de los parámetros de un orden unificado por la ley general. En ese sentido, la autonomía no equivale a autarquía ni a soberanía de las entidades territoriales: debe entenderse como la concordancia de la actividad de éstas con un género superior, que no rompe el modelo del Estado unitario. De esta manera, de la regla de limitaciones recíprocas se desprende una sub-regla, en el sentido de que la autonomía constitucionalmente reconocida implica, para los entes territoriales, la facultad de gestionar sus asuntos propios; es decir, aquellos que solo a ellos atañen. Ello implica, en consonancia con los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad que deberán gobernar el ejercicio de las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales, que todo lo que tenga que ver con asuntos que rebasan el ámbito meramente local o regional, deberá ser regulado por una ley de la República. En consecuencia, la autonomía territorial tiene límites en lo que toca con los intereses nacionales. (...) El contenido mínimo del principio de autonomía territorial lo establece el artículo 287 de la Constitución, que incorpora cuatro derechos esenciales de las entidades territoriales que habrá de respetar el legislador: gobernarse por autoridades propias, establecer los tributos

necesarios para cumplir sus tareas, administrar los recursos para la realización efectiva de sus funciones, y participar en las rentas nacionales. Además, la jurisprudencia ha reconocido que dentro de tal núcleo esencial se incluye el derecho a elaborar su propio presupuesto de rentas y gastos. Sin embargo, por mandato de la misma Carta, estas atribuciones se ejercerán de conformidad con la Constitución y la Ley.

SENTENCIA:	C-535/96
MAGISTRADO PONENTE:	Alejandro Martínez Caballero
TEMA:	Núcleo esencial de la autonomía de las entidades territoriales

EXTRACTO:

El poder de dirección del que gozan las entidades territoriales se convierte así en pieza angular del desarrollo de la autonomía. A través de este poder, expresión del principio democrático, la comunidad puede elegir una opción distinta a la del poder central. La satisfacción de intereses propios requiere la posibilidad de que existan en cada localidad opciones políticas diferentes, lo cual no atenta contra el principio de unidad, pues cada entidad territorial hace parte de un todo que reconoce la diversidad. Los principios de unidad y autonomía no se contradicen sino que deben ser armonizados. De esa manera se afirman los intereses locales pero se reconoce la supremacía de un ordenamiento superior, con lo cual la autonomía de las entidades territoriales no se configura como poder soberano sino que se explica en un contexto unitario. El equilibrio entre ambos principios se constituye entonces a través de limitaciones. Por un lado, el principio de autonomía debe desarrollarse dentro de los límites de la Constitución y la ley, con lo cual se reconoce la posición de superioridad del Estado unitario, y por el otro, el principio unitario debe respetar un espacio esencial de autonomía cuyo límite lo constituye el ámbito en que se desarrolla esta última. (...)El núcleo esencial de la autonomía está constituido en primer término, por aquellos elementos indispensables a la propia configuración del concepto, y especialmente por los poderes de acción de que gozan las entidades territoriales para poder satisfacer sus propios intereses. En segundo lugar encontramos, la inviolabilidad por parte del legislador, de la facultad de las entidades territoriales de gobernarse por autoridades propias. Debe protegerse el derecho de cada entidad territorial a autogobernarse en sus particularidades a través del respeto de la facultad de dirección política que ostentan.

SENTENCIA:	C-004/93
MAGISTRADO PONENTE:	Ciro Angarita Barón
TEMA:	Autonomía local
EXTRACTO:	

(...) esta Corte considera que la introducción del concepto de autonomía, que implica un cambio sustancial en las relaciones centro-periferia, debe en todo caso ser entendida dentro del marco general del Estado unitario. De esta forma, a la ley corresponderá definir y defender los intereses nacionales, y para ello puede intervenir en los asuntos locales, siempre que no se trate de materias de competencia exclusiva de las entidades territoriales. En cualquier caso, hay que tener en cuenta que de lo que se trata es de armonizar los distintos intereses, y no simplemente de delimitarlos y separarlos. Por esto, generalmente las competencias que se ejercen en los distintos niveles territoriales no son excluyentes, Por el contrario dichas competencias, como lo señala la propia Constitución, deben ejercerse dentro de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

Conforme con los extractos previamente enunciados de las sentencias C-004 de 1993, C-535 de 1996, C-579 de 2001, C-931 de 2006 y C-937 de 2010 de la Corte Constitucional de Colombia, se presentan las siguientes conclusiones:

SENTENCIA	M. PONENTE	TEMA DE ESTUDIO	CONCLUSIONES
C-004/93	Ciro Angarita Barón	Autonomía local	La autonomía solamente se ejerce en marco del Estado unitario.
			La ley puede intervenir en asuntos locales si se trata de intereses nacionales.
			Las competencias de la nación y de los entes territoriales deben ejercerse bajo principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.
C-535/96	Alejandro Martínez Caballero	Núcleo esencial de la autonomía territorial	La autonomía territorial no equivale a soberanía; la autonomía debe armonizarse con el principio de unidad.
			El núcleo esencial de la autonomía otorga poderes de acción y dirección política local.
			El legislador no puede vulnerar la facultad de autogobierno de los entes territoriales.

C-579/01	Eduardo Montealegre Lynett	Unidad nacional y autonomía	El equilibrio entre unidad y autonomía se logra mediante limitaciones recíprocas otorgadas por la constitución y las leyes.
			El artículo 287 de la C.P. establece los derechos esenciales de autonomía.
			La autonomía territorial permite regular intereses propios sin que se rompa el principio de unidad.
C-931/06	Rodrigo Escobar Gil	Distribución de competencias	La autonomía tiene como límite el respeto por el interés nacional y el principio de unidad.
			El legislador debe garantizar los derechos esenciales de la autonomía (art. 287).
			Las competencias deben distribuirse bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.
C-937/10	Jorge Iván Palacio Palacio	Principio de autonomía territorial	Colombia adopta un modelo de Estado unitario con autonomía territorial administrativa.
			La autonomía debe ejercerse conforme a la Constitución y la ley, las cuales se constituyen en límites.
			El legislador debe buscar la armonía entre el principio unidad y la descentralización.

Fuente: Elaboración propia.

Para Rodríguez (2013), la descentralización territorial abarca las funciones administrativas que se otorgan a las colectividades regionales o locales, que se ejercen bajo la responsabilidad de su propio nombre, ósea tener autonomía en estas colectividades, por cuanto en Colombia, esta descentralización se manifiesta en la existencia de los departamentos, los distritos y los municipios que, por lo mismo, reciben el nombre de entidades territoriales. (...), fundamentado en la conveniencia, para las comunidades tener

capacidad en resolver sus propios asuntos y no que ellos le sean resueltos directamente por el Estado, al igual ese fundamento político, como una manifestación de la democracia en la medida que permite a las comunidades su autogobierno. Siendo el termino de conveniencia, la garantía en las entidades territoriales la propuesta de sus programas con la dirección ejecución, planeación, organización y coordinación de actividades, que requieran control para la mejor calidad de vida de sus habitantes cumpliendo con los fines del estado.

A continuación se presentan un mapa donde se representan las regiones en Colombia:



Fuente: LaRegional.net

3.1.2. Los departamentos, distritos y municipios en Colombia

Como complemento de la propuesta regional en Colombia, también deben ser considerados los departamentos, distritos, municipios y los territorios indígenas, a la luz de la constitución política de 1991, toda vez que en ellos recae la autonomía en la gestión de sus intereses. En el marco del Estado Social de Derecho establecido por la Constitución de 1991, Colombia reconoce como entidades territoriales a los departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas, configurando un modelo político-administrativo que articula la descentralización con la unidad nacional. El artículo 286 de la Carta Política establece expresamente cuáles son dichas entidades, dejando en claro que gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley (Congreso de

Colombia, 1991, art. 286). Esta definición jurídica consolida la organización territorial del país bajo un esquema descentralizado, con distintos niveles de gobierno interdependientes, pero dotados de facultades propias, aunque limitadas.

El artículo 287 de la Constitución amplía el concepto de la autonomía territorial, estableciendo los derechos de las entidades territoriales a gobernarse por sus propias autoridades, ejercer las competencias que les correspondan, administrar sus recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. Este artículo ha sido interpretado como uno de los pilares del principio de descentralización política, fiscal y administrativa en Colombia (Congreso de Colombia, 1991, art. 287).

Por su parte, el artículo 288 refuerza este diseño normativo al establecer que los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad guían las relaciones entre la Nación y las entidades territoriales. Este mandato constitucional implica que las competencias se ejerzan de manera articulada entre los distintos niveles de gobierno, reconociendo que existen responsabilidades comunes (concurrentes), complementarias (subsidiarias) o de dirección general (coordinadas) en múltiples ámbitos de la administración. (Congreso de Colombia, 1991, art. 288).

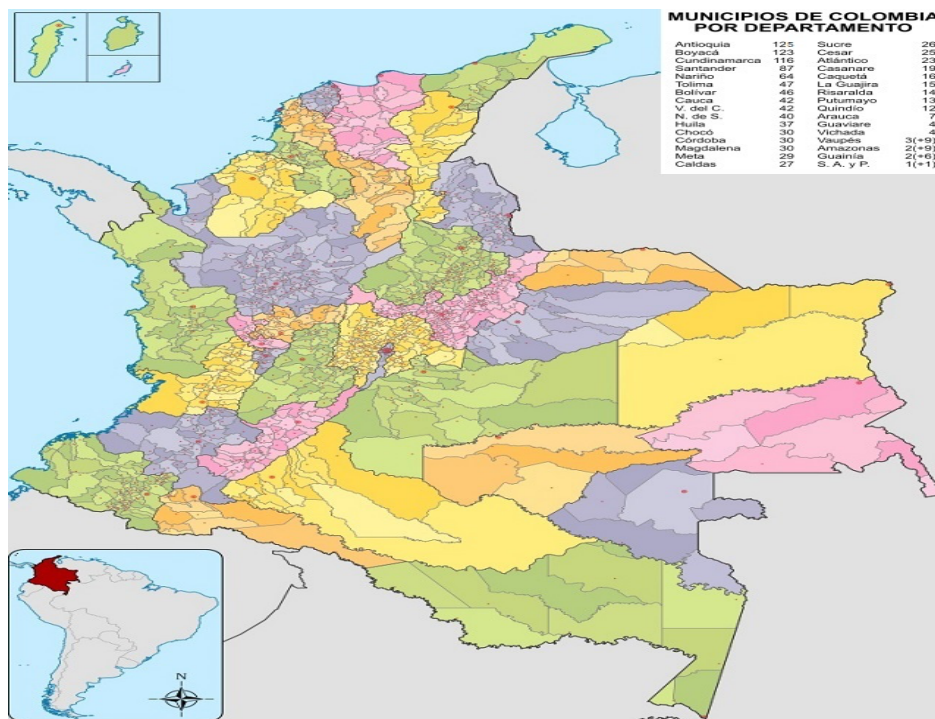
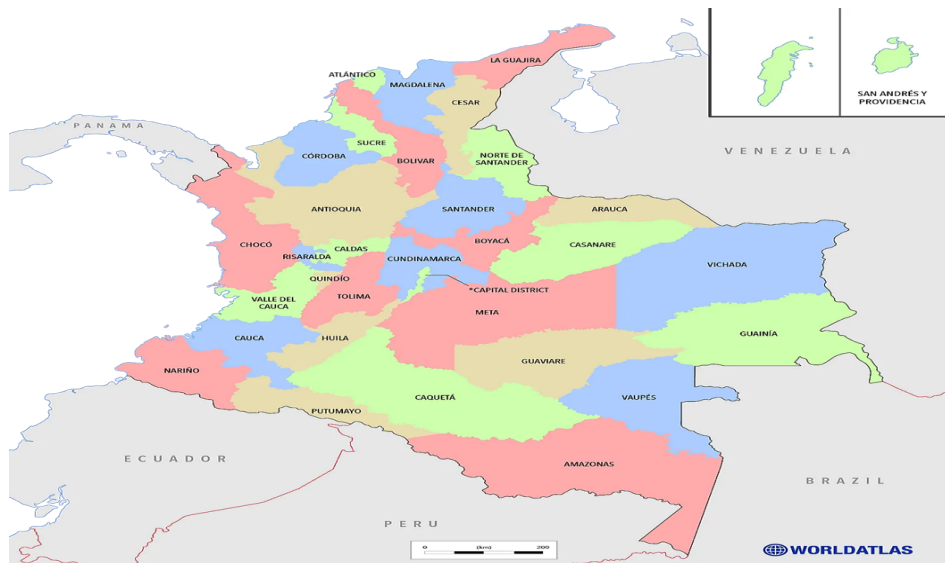
Como desarrollo de las normas constitucionales previamente citadas, se expidió la Ley 2200 de 2022 “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los departamentos”; estos se definen como personas jurídicas de derecho público que actúan bajo el principio de autonomía dentro de los límites legales y constitucionales, los cuales administran recursos propios y otras fuentes de recursos transferidas por el gobierno nacional, tienen autoridades propias y ejercen las competencias asignadas por la constitución y las leyes. (Congreso de Colombia, 2022, art. 2).

En el mismo sentido ocurre con los municipios, para lo cual el Congreso de la República expidió la Ley 1551 de 2012 “Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”; allí se contemplan como entes territoriales que mantienen la autonomía para la gestión de los intereses que están asociados a las competencias asignadas por la constitución y las leyes.

Es de resaltar que aparte de las normas citadas, existe una normativa mucho más amplia que asigna derechos, obligaciones y funciones a los entes territoriales definidos por la constitución. La importancia de los departamentos, distritos y municipios dentro de esta

arquitectura constitucional y legal radica en su rol como instancias fundamentales del Estado para garantizar la participación ciudadana, la prestación eficiente de servicios públicos y el desarrollo territorial, entre otras; sin embargo, enfrentan desafíos estructurales de capacidad institucional, desigualdades fiscales y dependencia del nivel central, que deben abordarse para consolidar un verdadero proceso de descentralización en Colombia (Velásquez, 2012).

A continuación se presentan dos mapas que representan la división política de Colombia, tratándose de departamentos y municipios:



Fuente: Worldatlas

3.2. El proceso posconstitucional como propuesta de regionalización

En el contexto de un proceso federal, se hace referencia a las acciones y reformas implementadas tras la promulgación de una constitución federal, cuyo propósito es desarrollar, fortalecer e implementar disposiciones orientadas hacia la descentralización y la autonomía regional, esta etapa posconstitucional resulta clave para consolidar y hacer operativo el sistema federal, pues establece las competencias, responsabilidades y relaciones entre el gobierno central y las entidades federadas. Sin embargo, en el caso de Colombia, este modelo federal nunca fue adoptado, dado que tanto la Constitución de 1886 como la de 1991 definen a Colombia como un Estado unitario, con un modelo de organización regional híbrido que, aunque incorpora elementos de descentralización, sigue manteniendo una estructura centralizada y no federal.

Palacios (1980), en relación con la regionalización tras la Constitución de 1886, argumenta que dicha constitución consolidó un marco jurídico y político que favoreció la centralización del poder, limitando significativamente la autonomía y capacidad de autogestión de las regiones. Esta centralización restringió la posibilidad de que las entidades territoriales adoptaran políticas y programas ajustados a sus necesidades, características y aspiraciones particulares, limitando la operatividad de una verdadera descentralización regional en el país.

De acuerdo con Palacios (1986) la limitación de la autonomía regional y la concentración de competencias y recursos en manos del gobierno central, generó tensiones y conflictos entre el gobierno central y las entidades territoriales, afectando la gobernabilidad, la estabilidad política y la cohesión social en Colombia. Pero a pesar de las limitaciones impuestas por la Constitución de 1886, Palacios (1986) podría analizar cómo algunas regiones en Colombia resistieron la centralización del poder y buscaron formas de promover la autonomía y la autogestión a nivel local y regional, estas resistencias y transformaciones regionales evidencian la diversidad, la dinámica y la complejidad del proceso de regionalización en Colombia durante este período histórico.

Sobre las diferentes reformas constitucionales y cambios políticos que han tenido lugar después de 1886 en un intento por adaptar, ajustar o transformar el modelo regional y promover una mayor descentralización y autonomía regional en Colombia, se podría señalar que estas reformas y cambios reflejan los esfuerzos y las tensiones entre el gobierno central

y las entidades territoriales para definir y redefinir el modelo de regionalización en Colombia a lo largo del tiempo. Esto sería factible de ser argumentado porque la propuesta de regionalización después de la Constitución de 1886 en Colombia estuvo marcada por la centralización del poder, la limitación de la autonomía regional y las tensiones persistentes entre el gobierno central y las entidades territoriales (Palacios, 1986).

Por otra parte, debido a la falta de desarrollo posconstitucional del modelo regional colombiano, especialmente en relación con la autonomía de primer grado se ha impedido la consolidación de un sistema federal en Colombia. En este aspecto se puede argumentar que para el desarrollo posconstitucional del modelo regional colombiano es fundamental reconocer y garantizar los derechos políticos, administrativos, económicos, sociales y culturales de las regiones para fortalecer su autonomía y capacidad de autogestión. El reconocimiento constitucional de la autonomía regional de primer grado permitiría a las regiones participar activamente en la toma de decisiones y en la gestión de sus asuntos internos, promoviendo el desarrollo sostenible y la equidad territorial (Zuluaga, 2020).

Adicionalmente a estas cuestiones, un tema que se debe contemplar es la descentralización administrativa y fiscal ya que fortalece la autonomía regional y permite que las regiones gestionen de manera eficiente sus recursos y competencias. Es necesario promover la transferencia de competencias y recursos del gobierno central a las regiones, garantizando una distribución equitativa y transparente de los recursos públicos y promoviendo el desarrollo regional integral (Zuluaga, 2020). Sin embargo, esto debe darse gracias a la promoción de la participación ciudadana y fortaleciendo la democracia regional como aspectos clave para consolidar la autonomía regional y garantizar una gestión pública transparente, inclusiva y participativa que fomente el actuar de la ciudadanía en la toma de decisiones a nivel regional y promover la rendición de cuentas de las autoridades regionales ante la sociedad civil.

Con la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) en Colombia se establecieron los criterios, principios, competencias y procedimientos para el ordenamiento del territorio en el país, siendo una ley del marco legal y político que regula la organización territorial, la descentralización y la autonomía regional en Colombia después de la Constitución de 1991, se dice que introdujo un enfoque más descentralizado y participativo en la gestión del territorio y los recursos públicos. Al relacionarse con el proceso

posconstitucional y la propuesta de regionalización en Colombia, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) podría abordar aspectos como la descentralización y Autonomía Regional, en la cual se pueden establecer los mecanismos y procedimientos para fortalecer la descentralización y promover la autonomía regional en Colombia, en línea con los principios y disposiciones constitucionales que reconocen la diversidad territorial y la necesidad de promover un desarrollo equitativo y sostenible a nivel regional.

Si se piensa en el ordenamiento territorial, en este aspecto se podrían definir los criterios y principios para el ordenamiento del territorio, la planificación del desarrollo regional y la gestión integrada de los recursos naturales y culturales. Esto con el propósito de garantizar una distribución equitativa y sostenible de los recursos y oportunidades entre el gobierno central y las entidades territoriales, sin descuidar el factor importante que constituye la participación activa de la ciudadanía, las comunidades locales y los grupos étnicos en la toma de decisiones sobre el ordenamiento territorial, la gestión ambiental y el desarrollo socioeconómico a nivel regional. Ello enmarcado en un proceso que redunde en el fortalecimiento de la gobernanza democrática y la rendición de cuentas de las autoridades regionales.

Una de las condiciones para ser parte del proceso federal en el modelo de regiones es, en consecuencia, el establecimiento de mecanismos de coordinación interinstitucional y cooperación intergubernamental entre el gobierno central, las entidades territoriales y los organismos de planificación y gestión regional, facilitando la implementación de políticas, programas y proyectos de desarrollo territorial integrado y sostenible. Siendo la LOOT en Colombia una propuesta de regionalización posconstitucional mediante el fortalecimiento de la descentralización, la promoción de la autonomía regional, el ordenamiento territorial integrado y participativo, y la consolidación de una gobernanza territorial democrática y colaborativa.

3.3. Ley 1962 de 2019 y su impacto en el modelo regional

La Ley 1962 de 2019, conocida como la "Ley de Regiones" en Colombia, fue promulgada con el objetivo de establecer un nuevo modelo de descentralización y regionalización en el país. Su intención era impulsar el desarrollo de las regiones y otorgarles mayor autonomía en la toma de decisiones y la gestión de recursos. Sin embargo, desde su

promulgación, esta ley ha generado controversia y desafíos importantes que plantean dudas sobre si realmente permitirá la realización de un modelo regional efectivo.

En esta misma línea, Maldonado, A. (2019) sugiere que esta ley no permite la realización de un modelo regional efectivo en el país, siendo, por el contrario, insustancial e innecesaria, ya que no logra establecer un verdadero modelo regional. Igualmente, afirma que dicha Ley no introduce cambios significativos en el sistema de descentralización y regionalización de Colombia. A pesar de ser promocionada como un avance en la descentralización, en realidad, no se producen modificaciones fundamentales en la estructura existente.

El desarrollo postconstitucional del modelo regional colombiano ha sido objeto de diversas reformas y legislaciones a lo largo del tiempo, con el objetivo de promover la descentralización administrativa, política y fiscal, y fortalecer la autonomía de las entidades territoriales en Colombia. Sin embargo, como señala, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) y la Ley 1962 de 2019 han presentado limitaciones en relación con los derechos establecidos en el artículo 287 de la Constitución Política de Colombia, lo cual ha tenido un impacto significativo en el modelo regional. A continuación, se describen algunos de los impactos y desafíos más relevantes:

Limitaciones en la Autonomía Territorial: La falta de reconocimiento y garantía de los derechos establecidos en el artículo 287 de la Constitución Política en la LOOT y la Ley de 1962 de 2019 ha limitado la autonomía de las entidades territoriales y ha restringido su capacidad para ejercer funciones y competencias propias y exclusivas en áreas clave como la planificación, el desarrollo económico, la gestión ambiental y la prestación de servicios públicos, entre otros.

Centralización del Poder y Recentralización: La falta de avances significativos en la consolidación de un modelo regional basado en los principios de autonomía, descentralización y participación ha contribuido a la centralización del poder en manos del gobierno central y a la recentralización de funciones y competencias que deberían ser ejercidas por las entidades territoriales.

Desigualdades Territoriales y Desarrollo Desigual: La limitada autonomía y capacidad de gestión de las entidades territoriales ha exacerbado las desigualdades territoriales y ha contribuido al desarrollo desigual entre las regiones y departamentos de

Colombia, generando brechas en términos de acceso a servicios públicos, infraestructura, oportunidades de desarrollo económico y calidad de vida.

Desafíos en la Implementación y Ejecución de Políticas Públicas: La falta de un marco normativo claro y coherente que promueva la autonomía y fortalezca el modelo regional ha generado desafíos en la implementación y ejecución de políticas públicas a nivel territorial, dificultando la articulación, coordinación y cooperación entre el gobierno central y las entidades territoriales, y limitando la eficacia y eficiencia de las intervenciones y programas de desarrollo regional.

Necesidad de Reformas y Actualizaciones Legislativas: Ante los desafíos y limitaciones identificados en el desarrollo postconstitucional del modelo regional colombiano, es necesario impulsar reformas y actualizaciones legislativas que promuevan la autonomía, fortalezcan la descentralización y garanticen el ejercicio pleno de los derechos establecidos en el artículo 287 de la Constitución Política, con el fin de avanzar hacia la configuración de una autonomía más amplia y consolidada en Colombia.

Ahora bien, a propósito del énfasis que se hace sobre la Ley 1962 de 2019, la cual debe leerse en concordancia con la Ley 1454 de 2011, principalmente en lo que se refiere a las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) y las Regiones Entidad Territorial (RET), debe tenerse en contexto que el artículo 10 de la Ley 1454 de 2011, prevé la posibilidad de establecer Esquemas Asociativos Territoriales en los siguientes términos: “Constituirán esquemas asociativos territoriales las regiones administrativas y de planificación, las regiones de planeación y gestión, las asociaciones de departamentos, las áreas metropolitanas, las asociaciones de distritos especiales, las provincias administrativas y de planificación, y las asociaciones de municipios”

Tal como fue señalado previamente, la Región Administrativa y de Planificación (RAP) está definida en el artículo 30 de la ley up supra, y se constituyen como la asociación de dos o más departamentos con el propósito de coordinar políticas públicas, planificar el desarrollo regional y ejecutar proyectos que sean afines a su territorio. Por su parte, el artículo 9 y sucesivos de la Ley 1962 de 2019 prevé la figura de las Región Entidad Territorial (RET), que son esquemas territoriales de asociación que surgen de la transformación de las Regiones Administrativas y de Planificación, lo que permite asumir mayores competencias en temas

como el desarrollo económico y social, gestionar recursos y ejecutar políticas públicas ligadas a su territorio.

En esta medida, para el ordenamiento territorial en Colombia existen esquemas de asociación como las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) y Regiones Entidad Territorial (RET) que están diseñados para impulsar el desarrollo regional y fortalecer la descentralización del estado. De acuerdo con la Ley 1454 de 2011 y la Ley 1962 de 2019 son esquemas diferentes, que permiten que el primero (RAP) evolucione al segundo (RET), permitiendo que se pase de un esquema de competencias técnicas y de planificación a una estructura de gobierno propia, lo que les permite asumir funciones administrativas, fiscales y políticas con mayor autonomía.

La transformación de una Región Administrativas y de Planificación (RAP) a una Región Entidad Territorial (RET) se considera, así, como un avance en términos de autogobierno y toma de decisiones a nivel regional, siendo una herramienta enfocada en la descentralización del país, en busca de una mayor autonomía.

3.4. Acto Legislativo 003 de 2024

El Acto Legislativo 003 de 2024 “Por el cual se fortalece la autonomía de los Departamentos, Distritos y Municipios, se modifica el artículo 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”, tiene como uno de sus antecedentes el Informe Final de Misión de Descentralización de 2024, el cual obedece al resultado de la Misión de Descentralización creada por el Decreto 1665 de 2021 a propósito de los estudios técnicos e insumos que en materia de descentralización se requieren para la modernización del estado, en concurrencia con las normas previstas en la Ley 1962 de 2019⁴.

El Departamento Nacional de Planeación (2021) señala que los artículos 356 y 357 de la Constitución Política Colombiana son la fuente primaria del Sistema General de Participaciones, donde se establecen mecanismos para que la Nación le transfiera recursos y

⁴ Parágrafo 4 del artículo 10 de la Ley 1962 de 2019, dispuso que “*El Gobierno Nacional, por medio del Departamento Nacional de Planeación, conformará una misión de descentralización en los seis (6) meses siguientes a la aprobación de la presente ley. Esta misión contará con un plazo máximo de 24 meses, contados a partir de su instalación, para presentar al Congreso de la República iniciativas constitucionales y legislativas para ordenar y definir la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales señaladas en el artículo 286 de la Constitución Política.*”

financie a las entidades territoriales con el fin de atender asuntos relacionados con servicios de educación, salud y saneamiento básico.

El informe de misión de descentralización de 2024 propone una segunda ola de descentralización para lograr un país más incluyente, equitativo y sustentable, para lo cual, entre otras medidas, propuso modificar el Sistema General de Participaciones (SGP), argumentando que la reforma busca mejorar la distribución de recursos mediante cinco objetivos clave: (i) garantizar un piso mínimo de transferencias para la estabilidad financiera territorial; (ii) condicionar los aumentos de participación en los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN) a planes de cierre de brechas en sectores esenciales como educación, salud y agua potable; (iii) aumentar la autonomía en el manejo de los recursos, ya que actualmente el 94% de las transferencias tienen destinación específica; (iv) se propone incrementar significativamente los fondos destinados a municipios con prevalencia ambiental, densidad étnica y población rural, históricamente marginados en la asignación de recursos, y; (v) fortalecer la financiación de los municipios priorizados en el acuerdo de paz (PDET), que recibirían un aumento del 189% en nueve años, promoviendo el desarrollo con enfoque territorial y reduciendo desigualdades estructurales (PNUD & DNP, 2024).

A modo de consecuencia de lo anterior, el Acto Legislativo 003 de 2024 aprobado por el Congreso de la República tiene como aspectos relevantes, que considero resaltar, los siguientes: (i) un incremento del porcentaje del Sistema General de Participaciones (SGP) de manera gradual por doce años para llegar hasta el 39.5% de los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN); (ii) se establece que la descentralización de responsabilidades solo podrá realizarse si se asignan los recursos adecuados para su cumplimiento, evitando así que las entidades territoriales enfrenten cargas administrativas sin respaldo financiero; (iii) no podrán asignarse recursos a los entes territoriales si no se les asignan nuevas competencias, lo cual complementa el punto anterior, y; (iv) el acto legislativo prevé la formulación de una nueva Ley Orgánica de Competencias, cuyo objetivo será cerrar brechas económicas, sectoriales e institucionales, priorizando la equidad territorial y la eficiencia en la prestación de servicios esenciales.

En concordancia con lo que se señaló previamente, para la aplicación del nuevo régimen del Sistema General de Participaciones (SGP) se requiere la aprobación por parte del Congreso de la República, por iniciativa del gobierno nacional, de una ley de asignación

y distribución de competencias, que constitucionalmente no estén regladas, la cual no debe superar su presentación en doce meses desde la aprobación del Acto Legislativo que así lo ordenó.

Tanto el informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Acto Legislativo 003 de 2024, sugieren la obligatoriedad de una reforma que determine claramente la distribución y asignación de competencias fundamentada en el cumplimiento de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. Es importante destacar la relevancia de definir competencias claras para cada nivel del gobierno, donde se asegure que los entes territoriales cuenten con los recursos y la capacidad institucional para ejercerlas de manera efectiva. Con esta reforma, también es posible tener un mayor equilibrio entre la autonomía territorial y la necesidad de intervención nacional en ciertos ámbitos estratégicos, con el fin de garantizar un modelo descentralizado eficiente y sostenible (PNUD & DNP, 2024).

3.5. Factores que impiden el avance del proceso federal en Colombia

Es preciso mencionar que el proceso federal en Colombia ha sido un tema recurrente en la historia constitucional del país, pero su implementación y consolidación han enfrentado diversas dificultades y desafíos. Algunas de las principales implicaciones que han impedido el proceso federal en Colombia a lo largo de las diferentes constituciones se parte de la inestabilidad Política y Guerras Civiles siendo obstáculo importante para la consolidación del federalismo en Colombia. Los conflictos entre los diferentes estados y las tensiones políticas regionales han contribuido a la falta de cohesión nacional y a la inestabilidad política, dificultando la implementación y consolidación del sistema federal.

No obstante, si se revisa la centralización del Poder, es notorio que, a pesar de los intentos de descentralización y la autonomía regional en las constituciones federales, el poder central ha mantenido una influencia significativa y a menudo ha buscado consolidar su autoridad, limitando la autonomía de los estados y territorios y contribuyendo a la centralización del poder.

Al revisar la desigualdad entre Estados esto implica la falta de equilibrio y equidad entre los diferentes estados y territorios siendo otro factor que ha impedido el proceso federal en Colombia. Las desigualdades económicas, sociales y políticas entre las regiones han

llevado a tensiones y conflictos, dificultando la cooperación y la coordinación entre los estados y la implementación de políticas y reformas federalistas.

Sin embargo, algo que también impide este proceso es la construcción de una identidad nacional unificada y la consolidación del Estado-nación siendo desafíos históricos en Colombia. La descentralización y la autonomía regional pueden haber contribuido a divisiones y tensiones que han dificultado la construcción de una nación unificada y cohesionada.

Ahora bien, el conjunto de reformas Constitucionales y cambios constantes muestran la falta de estabilidad y continuidad en las políticas y reformas federalistas debido a las constantes modificaciones y cambios en las constituciones siendo otro factor que ha impedido el proceso federal en Colombia. La falta de consenso y estabilidad en relación con el sistema federal ha llevado a reformas frecuentes y a la falta de implementación y consolidación del federalismo.

Respecto a los factores económicos y sociales, debido a las diferencias en esta materia entre las distintas regiones y estados de Colombia, estas son susceptibles de considerarse como un obstáculo para el proceso federal. Esto puesto que las regiones más ricas y desarrolladas a menudo ejercen una influencia desproporcionada sobre el gobierno central, lo que dificulta la implementación de políticas y reformas federalistas que beneficien a las regiones más pobres y marginadas.

En esta medida, las implicaciones que han impedido el proceso federal en Colombia están relacionadas con la inestabilidad política, la centralización del poder, la desigualdad entre estados, la falta de identidad nacional y cohesión, las constantes reformas constitucionales y los factores económicos y sociales. A pesar de los diversos intentos y debates sobre el federalismo en Colombia a lo largo de la historia constitucional del país, su implementación y consolidación han enfrentado múltiples desafíos y obstáculos que han dificultado su desarrollo y consolidación.

Para Jiménez (2010) el modelo previsto en Colombia por regiones que parte de la Constitución Política de 1991, se plantean debates de la constituyente de carácter jurisprudencial aún se tiene la inquietud de si Colombia es un estado unitario o estado regional donde el ordenamiento territorial está íntimamente ligado con la forma de Estado que se adopte en la Constitución porque es allí donde se establece el modelo de participación

y distribución del poder político entre los territorios y el centro; por ello, el tema de la forma de Estado ha sido una problemática constante de la historia colombiana y no es de extrañar que el constitucionalismo colombiano haya consagrado prácticamente todas las formas posibles de Estado.

También se tiene una tensión de centralismo-federalismo que inició desde la independencia, provocando el enfrentamiento interno sobre cuál sería la forma de organizar el poder político al interior del territorio del naciente Estado. Esto incluso desde el uso de la “Patria boba” (1810-1816) para designar la primera República, siendo el inicio de lo que sería el país durante todo el siglo XIX, teniendo disputas y guerras civiles que hicieron que al final de cada guerra, los vencedores redactaran una nueva constitución, cambiando según sus perspectivas el mapa del país.

El concepto de “forma de Estado” nace con el constitucionalismo del siglo XVIII relacionado con tres elementos básicos del Estado moderno como la población, territorio, y poder político, donde Revenga (2007) menciona que el cómo se reparte el poder en los elementos del estado, siendo autocráticos y democráticos, estados centralizados y descentralizados pero si se quiere dar un sentido más preciso a la forma de Estado. (Correa, 1992), expone que la manera como se distribuye espacialmente el poder público dentro del territorio sería con las competencias, recursos y estructuras administrativas de las divisiones subnacionales determinadas de acuerdo al grado de independencia de la periferia respecto del centro, la forma de Estado de un país y los niveles de relación y tutela.

Para Castro (2008) las tradicionales formas de Estado más conocidas son federal, unitario y confederación, la novedad es el Estado regional como modalidad intermedia entre el Estado federal y unitario, desarrollándose a causa de ciertas experiencias en el siglo XX, teniendo en cuenta la Constitución española de 1931, donde se reconoce como categoría de Región siendo forma autónoma de organización político-administrativa dentro del Estado unitario, conformada a partir de provincias con características históricas, culturales y económicas comunes. Dentro de las características del Estado regional se destacan la falta de claridad jurídica sobre el alcance del autogobierno o cierta ambivalencia y las competencias de las regiones donde la fundamentación teórica está cercana al Estado unitario, pero su práctica política puede llevar la descentralización hasta niveles perfectamente equiparables a los del Estado federal (Revenga, 2007, p. 40).

Para Jiménez (2010) la Constitución de 1991 en Colombia fue inspirada por este modelo, lo que instituyó la fórmula de una República unitaria descentralizada con autonomía de sus entidades territoriales (especialmente los artículos 1º, 286, 287, 288 y 307), en la que se proponía la creación de regiones y la reaparición de provincias. Esto denota un procedimiento de ordenamiento territorial, el cual comprende varios aspectos a saber cómo es el tema del ordenamiento espacial, expedido con la Ley 338 de 1997 sobre Planes de Ordenamiento Territorial adoptados en municipios y distritos, que orienten la administración del territorio y los recursos entre la nación y las entidades territoriales, junto con otras leyes como la 715 de 2001 y 1176 de 2007. Este marco establece así la división político-administrativa del territorio basada en las Regiones en el mapa político del país.

Desde 1991 a la fecha, para Mendoza, (2003), no es posible separar los fenómenos políticos de los relacionados con la configuración de un mapa territorial a partir de las regiones y la profundización de la autonomía territorial. Esto pues que no es factible contar con una organización sin tensiones territoriales entre la racionalidad administrativa (planificación), los aspectos culturales de las regiones o realidades poblacionales y la existencia de biorregiones. Por esta imposibilidad se configura el escaso avance en el ordenamiento territorial. En esta perspectiva, para Vidal Perdomo (2001), esto subyace en el Estado regional en Colombia por no estar planteado como complementario, sino como alternativa de la fórmula de descentralización administrativa propia del Estado unitario.

Se han generado críticas sobre las regiones como entidades territoriales originarias de los departamentos (arts. 306 y 307 de la C.P.), porque los constituyentes de 1991 no consideraron adecuadamente las implicaciones de construir el modelo de Estado regional sin prever progresivamente el desmonte del Estado unitario y así poder eliminarse. Por eso la confusión del modelo de ordenamiento territorial y la forma de Estado adoptado en la Constitución porque se pretende una regionalización y también se mantiene la concepción unitaria del estado en los departamentos, con la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, se han tenido fracasos con los más de 18 proyectos propuestos donde se revisan las estructuras electorales sobre las de ordenamiento territorial cuando se aprobó dicha ley en el 2011 mediante la Ley 1454, se confirmaron las sospechas de reforzar el carácter unitario del Estado colombiano cerrando la posibilidad de construcción de un Estado regional.

Esta Ley de ordenamiento solo promueve esquemas asociativos territoriales, y entidades territoriales indígenas, convenios, planes y delegaciones, solo con el objetivo de prestar servicios públicos conjuntos, tener criterios básicos para desarrollo legal y administrativo, con obras de interés común, cumpliendo funciones de planificación así como el desarrollo integral de sus territorios, por consiguiente la nueva ley no apunta al desarrollo de las Regiones como Entidades Territoriales –RET- (según lo establecido en el art. 307 de la C.P.), sino que se plantea hacia las Regiones Administrativas y de Planificación –RAP- y en las provincias de administración y de planificación (art. 306 C.P.) sin tener avances hacia el modelo de estado regional, creándose un nuevo tipo de entidad de administración con planeación y gestión, de carácter obligatorio para manejar los recursos del Fondo de Desarrollo Regional y que puede ser usada para un mayor control del gobierno nacional.

CAPÍTULO 4. LA POSIBILIDAD DEL PROCESO FEDERAL EN COLOMBIA

El proceso federal en Colombia se ha caracterizado por una pugna histórica entre centralismo y descentralización, que se advierte en los diferentes momentos por los que ha atravesado las constituciones del país. La Constitución Política de 1991 puso en el escenario importantes mecanismos que pretendían fortalecer la autonomía territorial, como la elección popular de dignatarios territoriales (gobernadores y alcaldes); adicionalmente, asignó competencias administrativas a los departamentos y municipios; sin embargo, estos avances no fueron suficientes para avanzar del modelo unitario tradicional a un sistema compuesto o federal. Bajo este contexto, en el presente capítulo examinaremos la idea de descentralización en Colombia, el proceso federal colombiano y las propuestas de reorganización territorial para Colombia, todo ello a partir de las bases conceptuales del federalismo, su evolución en el país, y las condiciones que podrían hacer viable esta reorganización hacia esquemas más descentralizados y funcionalmente compuestos, en línea con los desafíos contemporáneos del Estado colombiano.

4.1. La idea de descentralización en Colombia

Colombia se configura como un gobierno unitario, caracterizado por la existencia de un único poder, conocido como el gobierno central, que ejerce control sobre todas las instancias del Estado. En este sistema, las autoridades y poderes de las divisiones administrativas se encuentran centralizados, lo que refuerza la noción de unidad, consistencia e identidad nacional. La centralización del poder y la autoridad son prioridades primordiales, y las decisiones estratégicas se concentran en el gobierno central, limitando las oportunidades de innovación y cambio a nivel local, esta centralización restringe la capacidad de las entidades territoriales para adoptar políticas y programas que respondan a sus necesidades y aspiraciones particulares, dejando a la población con una voz muy limitada en el proceso de toma de decisiones.

Sin perjuicio de lo anterior, Colombia ha avanzado hacia un modelo regional desde la Constitución de 1991, que si bien define al país como un Estado unitario, introduce

elementos descentralizadores que permiten cierta autonomía administrativa a los entes territoriales. Este enfoque ha dado lugar a la creación de figuras como las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP), las cuales representan un intento por consolidar una gobernanza territorialmente diferenciada, aunque con limitaciones en su alcance político y fiscal.

La descentralización en Colombia ha sido un proceso progresivo y, en ocasiones, contradictorio. Aunque se han otorgado competencias a los entes territoriales, muchas de estas están condicionadas por directrices del gobierno central, lo cual limita la posibilidad de un verdadero autogobierno. La jurisprudencia constitucional ha intentado definir los alcances de esta autonomía, pero aún persisten tensiones entre el nivel nacional y los territorios.

Si bien las regulaciones y normas pueden resultar beneficiosas en términos de costos para el gobierno, dada la baja participación de la ciudadanía, el concepto de libertad de expresión y de palabra ocupa un lugar secundario. Como consecuencia, muchos principios del gobierno unitario se asemejan a los de un sistema dictatorial. Esto lleva a cuestionar si los sistemas unitarios o federales realmente promueven resultados políticos, económicos y sociales efectivos, y las estructuras constitucionales marcan diferencias significativas. Es de resaltar que ninguna democracia haya transitado de un estado federal a uno unitario, lo que implica que la mayoría de las democracias más grandes, en términos de población y superficie, son constitucionalmente federales. A principios del siglo XXI, más del 56% de la población democrática mundial reside en países con sistemas federales.

En la actualidad, la descentralización se presenta como un concepto en ascenso. A mediados de siglo, los tres modelos dominantes de desarrollo (socialismo, industrialización orientada a la exportación y sustitución de importaciones) asignaban un papel preponderante al estado nacional. Sin embargo, los grandes proyectos impulsados por el Estado central han comenzado a dar paso a iniciativas locales, como microempresas, ONG y el fortalecimiento de instituciones democráticas. La tendencia hacia la descentralización se refleja en la creciente adopción de este enfoque por parte de académicos, políticos y formuladores de políticas de diversas corrientes políticas, mientras que la Vieja Derecha ha defendido las prerrogativas del Estado, la Nueva Derecha muestra una postura antiestatista, prefiriendo la democracia local y un capitalismo empresarial democrático. Por su parte, la izquierda, tradicionalmente asociada con un modelo centralista, ha renovado su interés en la

democracia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana, la sociedad civil, el capital social y la deliberación. Así, el atractivo de la descentralización trasciende las divisiones ideológicas habituales.

Pese a que algunos de los diversos términos y definiciones encapsulan diferencias matizadas, se pueden derivar varios componentes comunes de la fuerza del estado. Los estados fuertes se caracterizan típicamente por ser capaces de establecer autoridad sobre su territorio y población. Algunos conceptos se basan en la definición de Max Weber (1946) de un estado como una entidad que tiene con éxito el monopolio del uso legítimo de la fuerza sobre un territorio, a menudo se cita la capacidad de mantener el orden, evitando la violencia a gran escala, la guerra civil y la secesión. Adicionalmente se puede mencionar que algunas investigaciones miden la fortaleza de un estado por el grado en que es capaz de hacer cumplir la ley, implementar sus políticas y reaccionar a los choques externos. Mientras que algunas definiciones enumeran la capacidad de adoptar decisiones de forma autónoma, independientemente de los grupos sociales, otras enfatizan la importancia de la capacidad organizativa y una burocracia profesional estable.

Sabatini (2003) argumenta que la descentralización se ha utilizado en América Latina para dividir a los partidos de oposición en numerosos partidos locales pequeños y descoordinados como método para permanecer en el poder. Pero la experiencia de al menos dos países en la muestra de Sabatini, Bolivia y Colombia sugiere que algo más profundo está funcionando.

El aumento de la competencia política local que necesariamente acompaña a la descentralización democrática socava los partidos nacionales preexistentes con raíces locales débiles, y puede generar muchos nuevos partidos políticos locales con fuertes raíces locales. Pero la experiencia de ambos países sugiere que el fortalecimiento del partido oficial y la fractura de los partidos de oposición es, en el mejor de los casos, una dinámica de transición a corto plazo. Durante períodos de tiempo más largos (por ejemplo, dos décadas), algunos de estos nuevos partidos locales se alían, se federan y se transforman en organizaciones políticas capaces de celebrar elecciones nacionales. Y los partidos oficiales con raíces locales débiles tampoco sobreviven a la expulsión del poder (Faguet 2012).

Lo que realmente hace la descentralización es transformar la política de una arena que es, por definición, nacional, de arriba hacia abajo y sujeta a la oligopolización por parte de

una élite socioeconómica basada en unas pocas ciudades poderosas, que abarca muchas arenas locales específicas donde las preocupaciones apremiantes son asumidas y abordadas, o no, por los políticos locales y los partidos a los que eligen unirse.

Además, la descentralización del poder dentro de los partidos políticos puede afectar la competencia entre ellos, algunos estudios sugieren que la competencia intra e interpartidista puede estar inversamente correlacionada (Schattschneider, 1942). Cuanto mayor es la competencia interna, más difícil es que los partidos se presenten como un bloque unido durante las elecciones, lo que podría perjudicar la rendición de cuentas y la calidad de la gobernanza. La teoría federalista tiende a adoptar un modelo político más individualista, donde las relaciones entre electores y sus representantes regionales son primarias (Herring, 1940), a diferencia del unitarismo, que privilegia las relaciones entre electores y su partido nacional (Ranney, 1962).

La evolución hacia un sistema unitario o federal depende de diversos factores, como la herencia colonial, el tamaño, la heterogeneidad y los patrones de gobierno en contextos regionales o históricos. Estas influencias pueden ser controladas, pero otros factores que impactan la elección constitucional parecen ser más aleatorios y no necesariamente correlacionados con la calidad de la gobernanza. Algunos países han optado por instituciones federales por su potencial para resolver conflictos entre grupos diversos (por ejemplo, Canadá, India, Suiza y Estados Unidos), mientras que en otros, el unitarismo se ha visto como la solución a esos mismos conflictos, como es el caso de Colombia. Esto sugiere que el federalismo no se elige únicamente en contextos de alta conflictividad o gran heterogeneidad.

Este escenario plantea la posibilidad de que el unitarismo sea un síntoma de una construcción estatal exitosa, en lugar de una causa. Sin embargo, esta idea puede contradecir experiencias de muchos países, ya que las constituciones federales suelen asociarse con estados-nación sólidos, mientras que los estados unitarios, como España, Italia y el Reino Unido, han enfrentado tendencias hacia la descentralización y desarmonía regional. Por tanto, es crucial considerar que quienes redactan una constitución generalmente poseen horizontes temporales limitados y buscan establecer un sistema que beneficie a sus intereses, a los de sus partidos o a sus electores. Así, el tipo de constitución que adopta un país es el resultado de un proceso político altamente contingente, a menudo sin relación con el potencial de gobernanza a largo plazo.

Ahora bien, en el caso de Colombia uno de los logros importantes del modelo descentralizado es la elección popular de gobernadores y alcaldes, lo que ha fortalecido la legitimidad democrática a nivel local. Sin embargo, la distribución de recursos sigue siendo altamente centralizada, con un sistema de transferencias que restringe el uso autónomo de los fondos públicos por parte de los gobiernos territoriales (Suel, 2018).

No obstante, la implementación del regionalismo ha sido desigual en Colombia. Mientras algunas regiones han logrado conformar RAP con planes estratégicos definidos, otras enfrentan obstáculos institucionales, políticos y financieros que impiden consolidar una agenda regional efectiva. Esta asimetría pone en evidencia la necesidad de una reforma más estructural que permita avanzar hacia esquemas más federales o compuestos.

Desde el punto de vista doctrinal, el federalismo funcional parece ajustarse al proceso que atraviesa Colombia. Este modelo no requiere una reforma constitucional completa para su implementación, ya que permite mantener la figura del Estado unitario mientras se profundiza la autonomía territorial mediante mecanismos legales y administrativos (Suel, 2018).

El pensamiento crítico sobre el modelo de gobierno colombiano ha planteado que, aunque existe una intención normativa hacia la descentralización, en la práctica muchas decisiones se siguen tomando desde el centro, lo que impide el desarrollo efectivo de las capacidades territoriales. Esta paradoja limita el alcance de las políticas públicas locales y reduce el impacto de los procesos de planificación regional.

En este contexto, el regionalismo aparece como una estrategia intermedia para la reorganización territorial del país. Su base se encuentra en principios como la subsidiariedad, la participación y la cooperación, que buscan dar respuesta a las particularidades territoriales sin romper con el esquema de Estado unitario. No obstante, para que este modelo prospere, se requiere un verdadero compromiso del gobierno nacional con el fortalecimiento institucional de las regiones (Rojo, 2002).

4.2. En el proceso federal

El proceso federal en Colombia ha sido históricamente intermitente y condicionado por contextos políticos cambiantes. La Constitución de 1863 representó el intento formal más aproximado de instaurar un Estado federal bajo la figura de los Estados Unidos de Colombia, en el cual se otorgó una significativa autonomía a los estados soberanos. Sin embargo, la falta

de cohesión nacional, las tensiones regionales y la ausencia de un equilibrio en la distribución del poder llevaron al fracaso de este modelo. La posterior Constitución de 1886 revirtió esta tendencia, instaurando un sistema fuertemente centralista que rigió el país durante más de un siglo, limitando de forma sustancial las posibilidades de un modelo compuesto o federal.

A partir del conocimiento de los conceptos generales del federalismo y revisada a grandes rasgos la historia de esta figura en Colombia, a continuación, abordaré la idea que hoy se tiene en Colombia sobre la implementación de este sistema.

Dogmáticamente las formas territoriales del Estado se han catalogado como Estados unitarios, Estados federales y Estados regionales. La forma de organización del territorio o la forma de organización territorial del Estado se debe básicamente a los niveles de su organización; es decir, si el Estado tiene un solo nivel de poder o varios niveles institucionales de poder, donde se le transfiere a las unidades territoriales.

Generalmente, la conceptualización y definición de la forma de gobierno de un Estado se incorpora a través de las constituciones; es allí donde se hace el reparto de poder, determinando si nos encontramos frente a formas regionales, federales o unitarios de gobierno. Para el caso colombiano, la Constitución Política de 1991 en su artículo 1, consideró que Colombia es un “Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.

Uno de los escenarios más complejos en temas de organización territorial es definir la forma como el Estado se va a organizar territorialmente; el hecho de concertar el reparto político y económico de ese poder genera dificultades y escenarios de revolución en su interior; un ejemplo clásico de ello, es la guerra civil de España de 1936 y la dictadura por 39 años en la que impuso un Estado unitario; o lo ocurrido en Colombia con las guerras civiles entre federalistas y unitaristas en el siglo XIX, producto de la lucha por determinar la forma de Estado a implementar. Es por ello que, para determinar el modelo de organización territorial, se deben hacer acuerdos entre los sectores políticos y sociales para concertar las cláusulas constitucionales y la forma de organización Estatal, para que, bajo el consenso, por una verdadera y amplia participación, haya una construcción acorde con las necesidades de las regiones.

El Estado unitario se estructura a partir de la centralización de los diferentes poderes que se encuentran dispersos y es necesario que se unifiquen para tener un mayor control de lo que ocurre en el Estado. Este modelo de gobierno tiene un único centro de impulsión política y un solo conjunto de instituciones administrativas, judiciales y legislativas.

Dentro del seno centralista, se desarrolla la ficción jurídica de la descentralización como un mecanismo para compensar esos escenarios de poder que se pierden en el territorio, otorgando cierta autonomía en materia administrativa. La descentralización administrativa se entiende como una derivación del poder estatal, donde el nivel central del Estado unitario ejerce un control sobre las estructuras administrativas que se derivan de esta figura, pero que mantiene el único nivel de poder, que caracteriza al estado unitario y centralista. También es importante señalar que en la descentralización administrativa hay una pluralidad de órganos que se dedican a desarrollar actividades administrativas que dependen de la necesidad o la coyuntura que se pretende conjurar; estas funciones son de orden administrativo, única y exclusivamente.

El Estado regional corresponde a un modelo intermedio entre el Estado federal y el Estado unitario, que tiene características propias de cada uno de ellos, pero que se sitúa en la mitad, siendo una forma de Estado compuesto. Hay quienes manifiestan que este modelo es la evolución propia de la descentralización, con una serie de atribuciones mucho más profundas, que les permite a los entes regionales tener una organización de segundo nivel, con autonomía no solamente administrativa, sino también política y legislativa.

En el estado regional hay una preminencia por las instituciones del Estado central. Sin embargo, se le dan una serie de concesiones a los entes territoriales para que puedan desarrollar sus funciones, pero particularmente no hay una segunda cámara federal que le permitan a los entes territoriales participar en el desarrollo legislativo, como ocurre en el Estado federal. En el estado regional sí hay un mayor grado de autonomía política en las entidades territoriales.

Tal como se prevé para los diferentes modelos de gobierno, se deben establecer competencias claras a través de la Constitución Política para garantizar el ejercicio en la autonomía regional y sus alcances legislativos, judiciales y administrativos.

La conformación de un Estado federal se puede dar de dos maneras; la primera de ellas, por la asociación de varios Estados, tal como lo ocurrido en Estados Unidos, Suiza y

Alemania o en su defecto; la segunda forma es por desagregación del territorio, como es el caso de Australia, India, y Pakistán, entre otros.

Cómo en los modelos previos, se hace necesaria la existencia de una constitución que establezca las reglas a través de las cuales se va a desarrollar el Estado federal y adicionalmente, que existan tantas constituciones como Estados haya, para definir las reglas que se van a desarrollar en cada uno de estos Estados federados. El Estado federal cuenta con la facultad de autorregularse constitucional y legislativamente, facultad que es transmitida a los Estados miembro, con la limitación de no ir en contravía de la potestad constitucional y legislativa del Estado federal.

Debe tenerse presente que el Estado federal y el Estado regional según Sirvent (2007) hacen parte de la denominación de los llamados Estados compuestos, pero no hay una forma exacta para delimitar cuando estamos frente a uno u otro escenario, en la medida que el Estado regional tiene en consideración la descentralización política que se va a ir acentuando de una manera cada vez más fuerte, haciendo tránsito a lo que comúnmente se conoce como un Estado federal. El Estado moderno fue constituido principalmente como un Estado unitario centralista; sin embargo, hoy la tendencia es hacia la federalización de los Estados alrededor del mundo, debido a la flexibilización que se permite en la estructura para atender las necesidades propias de la nación. La configuración de los Estados federales ha entrado en auge en los diferentes sistemas de gobierno en el mundo, teniendo en consideración que son dinámicos y se pueden adaptar fácilmente a los cambios, dependiendo de lo requerido en cada uno de los Estados miembro.

La organización territorial en Colombia ha estado marcada principalmente por ser de corte napoleónica, es decir, se caracteriza por ser un Estado unitario centralista, tal como fue impuesto por la Constitución de 1886, ratificada por la Constitución de 1991. En esta última, se introdujo a través de la descentralización, una mayor autonomía administrativa para las entidades territoriales. Según Chevallier (2003) la influencia napoleónica sobre la Constitución de 1991 se refleja en la estructuración jerárquica del poder público, en la cual el gobierno central conserva un control predominante sobre las decisiones políticas y administrativas del territorio, limitando las competencias reales de las entidades subnacionales. El modelo francés, implantado tras la Revolución y consolidado bajo el gobierno de Napoleón Bonaparte, estableció una administración vertical, basada en prefectos

nombrados por el poder central y con una escasa autonomía local, lo cual se relaciona con el caso colombiano y su estructura organizacional.

La Constitución de 1991, trato de incorporar un modelo regional sin ningún éxito, pues no se definieron las herramientas para materializar la idea de edificar un Estado regional, haciendo prácticamente imposible un desarrollo post constitucional en tratándose de autonomía política de las regiones. Tanto nuestra carta superior, como la Ley de Ordenamiento Territorial no contemplan la posibilidad de configuración regional como poder político intermedio, que permita trascender de un Estado unitario a un Estado compuesto.

A modo de ejemplo de lo anterior, no basta con decirse en la Constitución que la forma del Estado es unitario, regional o federalista, sino que estructuralmente, en cada una de las competencias que se les asignan a las instituciones o a los diferentes niveles de organización administrativa y política, se pueda realmente reconocer las competencias que define el sistema de gobierno en el que nos encontramos.

Para efectos de una regionalización en Colombia se debe hacer una reforma constitucional, en la medida que como está prevista nuestra norma fundamental, no hay una facultad expresa para que haya autonomía en el orden político de las regiones, y, por tanto, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial no puede suplir las falencias de la norma constitucional, otorgando competencias que no le está atribuido dar.

De acuerdo con la historia y los antecedentes de otros países, donde se ha venido desarrollando progresivamente el sistema de la regionalización y autonomía política, Colombia hace curso por la tendencia a federalizarse, dando pasos, en primera medida, a un sistema de gobierno moderado como la regionalización (Suelst Cock, 2008).

Adicional a lo descrito anteriormente, la doctora Vanessa Suelst Cock en el documento científico “Un nuevo paradigma del estado unitario: la asimetría territorial y los esquemas de coordinación” hizo referencia que a mediados del siglo XIX, al terminar la Segunda Guerra Mundial, los estados clásicos como el francés, entienden que el Estado unitario ha sido el modelo imperante en las naciones europeas; pese a ello, se ven en la necesidad de flexibilizar su gobierno de acuerdo con las necesidades de los territorios, tomando en consideración, lo que en adelante se conoce como “asimetría”, que no es otra cosa que, entender las diferencias que distinguen una región de otra, en aspectos económicos, sociales y políticos. La idea de asimetría responde a la característica que tiene un territorio liderado por un solo gobierno,

pero que puede tener diferentes concepciones en sus ideales y necesidades, que deben ser tratadas de manera diferente.

Se tiene como fin mostrar como los Estados unitarios a pesar de la rigidez que los caracteriza, requieren de una flexibilización en la participación política de los territorios, ya sean denominados departamentos o regiones, en la medida que se vuelve un sentir social, la necesidad de que haya un gobierno local con plena autonomía y un mayor grado de descentralización.

Los Estados están estructurados de tal manera que pueden ser de tres tipos, unitario regional o Federal; el unitario se caracteriza por la concentración básica del poder en un núcleo fuente, de donde se dispersan todas las ramas del poder público; el Estado federal está constituido por niveles de gobierno, haciendo parte de él, el gobierno de la unión, y los gobiernos asociados que tienen competencias de similares características al del gobierno federal; el Estado regional es un modelo de gobierno que se encuentra en una transición de un Estado unitario a uno federal, con facultades un poco más limitadas. Sin perjuicio de la clasificación anterior, la configuración de cada Estado debe estar sujeta a las realidades económicas, sociales y políticas de cada uno de ellos.

Los elementos estructurales con los cuales han sido formados los Estados deben estar al servicio de las necesidades dinámicas de la población, siendo esta la razón por la que se requiere que los entes territoriales deban adecuarse, de tal manera que tengan mayor capacidad de respuesta para satisfacer los intereses comunes, encaminados a cerrar las brechas existentes dentro de su comunidad.

Una de las grandes dificultades de los Estados unitarios obedece a la falta de articulación entre el gobierno central y los entes descentralizados, como quiera que no hay conocimiento y experticia de las necesidades sociales, económicas y culturales de los territorios; al margen de lo anterior, y para intentar solucionar dicha falencia, estos Estados intentan dar un grado de autonomía a los entes territoriales, tal como ocurre en Colombia con Bogotá por ser un distrito capital⁵.

⁵ Bogotá, como Distrito Capital, tiene un régimen jurídico especial que le otorga una autonomía administrativa más amplia, en comparación con los demás entes territoriales. Esta particularidad se da en virtud del artículo 322 de la Constitución Política que le establece el carácter de Distrito Capital y prevé que para su regulación se debe expedir un régimen especial, el cual se desarrolló mediante el Decreto Ley 1421 de 1993 modificado

Ahora bien, en los Estados federados una de las principales discusiones se da en torno a quien ejerce la soberanía, descuidando un punto importante como lo es la determinación de los elementos que permiten la articulación entre el gobierno federal y los Estados federados, donde no son claras las competencias y los instrumentos de articulación. El federalismo básicamente es una forma de gobernar, que atiende las necesidades de sus territorios a través de intervenciones según su modelo y prioridades; el federalismo de los Estados Unidos es diferente al federalismo alemán y como consecuencia de ello, tienen formas diferentes para afrontar sus particularidades.

El hecho de existir una forma básica de gobierno federal y una multiplicidad de especificidades de acuerdo con las necesidades de cada Estado hace que se hable de arreglos federales, los cuales hacen referencia a categorías o formas de gobierno, dependiendo de las diferencias que haya en cada Estado. Esto se da por la flexibilidad que tiene el sistema federal de adaptarse a las necesidades de cada una de las regiones.

Se tiene que partir de la base según la cual un Estado federal por definición genera diferenciación y desigualdad entre los Estados parte, en la medida que se conceden mayores o menores prerrogativas a unos u otros, dependiendo de sus necesidades y a la estructuración que se da al interior de ellos.

El sistema de gobierno colombiano estatuido por la constitución de 1991 tenía como propósito que, a través de la Ley de Ordenamiento Territorial se diera un desarrollo posconstitucional a las regiones, hecho que no ocurrió como previamente se ha señalado. La gran dificultad que se presenta en este tipo de sistemas de gobierno unitarios es la falta de participación que se da a los territorios para la toma de decisiones políticas y económicas que afectan directamente la inversión en los territorios; esta es una de las principales razones para que el Estado colombiano vea la necesidad de modernizarse y fortalecer la descentralización política.

por la Ley 2116 de 2021, definiendo una estructura institucional que le permite asumir competencias tanto municipales como departamentales. El alcalde mayor, por ejemplo, ejerce funciones ejecutivas similares a las de un gobernador, mientras que el Concejo de Bogotá cuenta con facultades normativas equiparables a las de una asamblea departamental, dotando a la ciudad de una capacidad de gobierno mucho más robusta que la de otras entidades territoriales.

Actualmente hay una tendencia hacia procesos de regionalización de los diferentes Estados, en busca de lograr un espacio de participación, articulación y coordinación de las necesidades y de las decisiones que se toman entre las entidades centrales y las entidades descentralizadas. Hay una necesidad de suprimir la rigidez de los Estados unitarios para abordar espacios en los Estados compuestos por la flexibilidad en su estructura, acorde con lo que demande cada sociedad en particular. (Suelst Cock, 2014)

En consecuencia, a pesar del predominio del centralismo, la Constitución de 1991 introdujo elementos que permiten identificar un incipiente proceso federal. Este nuevo marco jurídico reconoció la autonomía de las entidades territoriales, estableciendo competencias exclusivas para departamentos y municipios, al tiempo que promovió la elección popular de sus autoridades y la distribución de recursos a través del Sistema General de Participaciones. Estas disposiciones han sido interpretadas como una apertura hacia un modelo funcionalmente federal, aunque dentro del marco jurídico de un Estado unitario (Suelst, 2018; Rodríguez, 2018).

El sistema contemporáneo en Colombia no debe entenderse como una estructura rígida, sino como un proceso de transformación que ha incorporado progresivamente características de modelos compuestos. La descentralización administrativa, la autonomía fiscal limitada y la existencia de esquemas asociativos configuran un escenario de tránsito hacia formas más amplias de autogobierno. Según Elazar (1987), estos arreglos pueden considerarse expresiones de un federalismo en evolución, donde la distribución del poder no responde únicamente a principios doctrinarios, sino a necesidades prácticas de gobernabilidad y desarrollo territorial.

No obstante, el proceso federal en Colombia enfrenta múltiples desafíos, entre ellos la persistente centralización del poder político y financiero, la desigualdad regional y la falta de claridad en la distribución de competencias. Estas limitaciones han impedido una implementación plena del modelo de organización territorial compuesto, a pesar de los avances normativos. Superar estos obstáculos requiere una reforma estructural que reconozca las asimetrías territoriales y fortalezca la capacidad institucional de los entes subnacionales, de manera que el federalismo deje de ser un referente teórico y se convierta en una herramienta eficaz para la equidad y el desarrollo regional (PNUD & DNP, 2024).

4.3. Propuestas de reorganización territorial

Para los efectos del presente análisis, tomare y citaré como fuente de referencia el informe final de la Misión de Descentralización (PNUD & DNP, 2024), toda vez que se constituye como el documento oficial con mayor rigor sobre descentralización y autonomía territorial para la fecha.

Conforme con lo que se ha estudiado, Colombia ha tenido avances en materia de descentralización a partir de la Constitución de 1991, pero aún imperan muchas desigualdades en las regiones. Sin perjuicio de haber avanzado en la reasignación de competencias y recursos, el modelo organizacional colombiano mantiene una fuerte tendencia al centralismo, donde el Gobierno central concentra alrededor del 81% del recaudo tributario y ejecuta el 68% del gasto público, en contraste con lo que ocurre en los entes territoriales (departamentos y municipios) que enfrentan restricciones fiscales para ejecutar sus propias funciones (PNUD & DNP, 2024, p. 24). Hay muchas necesidades en los territorios que no obtienen respuesta adecuada por el desequilibrio entre el nivel central y el descentralizado que limita su capacidad de respuesta.

Uno de los primeros problemas que se identifica en el modelo de descentralización actual es la inequitativa asignación de recursos públicos, el cual está sustentado principalmente en la cantidad de población y el desarrollo económico local. Esa fórmula genera una concentración de los recursos para la inversión en las regiones cercana a la capital y urbanas, mientras que zonas con influencia étnica, ambiental y rural, como lo es la Amazonía, el Pacífico y la Orinoquía, reciben una participación mínima del Sistema General de Participaciones (SGP). Es así como, cerca del 50% del SGP se distribuye entre solo ocho departamentos, dejando a los demás departamentos con recursos limitados y precarios para atender las necesidades que le son propias (PNUD & DNP, 2024, pp. 26–27)⁶.

⁶ Al margen de donde se concentra el mayor porcentaje de la población en Colombia, la baja asignación de los recursos públicos y la ausencia del Estado en las zonas periféricas del país, que usualmente coinciden en aquellas con presencia étnica, riqueza ambiental y vocación rural, han configurado escenarios estructurales de exclusión que contravienen los principios de igualdad, pero principalmente el de equidad, consagrados en la Constitución. Esta omisión institucional abrió espacios que fueron aprovechados por actores armados ilegales, quienes suplieron funciones estatales mediante la provisión de servicios, mecanismos de control social y formas paralelas de justicia, consolidando así su influencia y legitimidad en los territorios. bajo este panorama, y siguiendo con el ejemplo propuesto, la falta de inversión en regiones como la Amazonía, el Pacífico y la

Otro obstáculo que se identifica, corresponde a la fragmentación sectorial de la descentralización. Las políticas públicas, en cualquiera que sea su escenario, siguen operando desde una lógica sectorial y rígida, donde no hay una articulación entre programas, o por lo menos no es clara, lo que imposibilita la adaptación de los servicios públicos a la diversidad y necesidad territorial. La dispersión de competencias y la falta de articulación entre entidades hace que los planes nacionales lleguen a los territorios sin que atiendan las necesidades que son propias a las particularidades geográficas, culturales o institucionales, consolidando un modelo de Estado homogéneo, centralista y ajeno a la realidad local (PNUD & DNP, 2024, p. 27).

Por otra parte, hay que resaltar que el estado colombiano tiene una arquitectura institucional compleja y rígida, donde se impone el gobierno central sobre los gobiernos locales con requisitos normativos y procedimentales que los ponen en un grado de subordinación. Todo este tipo de tramites centralizados dificultan la ejecución de las políticas públicas y tienden a favorecer el clientelismo y la corrupción, toda vez que se requiera de la aprobación de una instancia nacional para dar solución a un problema local. La burocracia representada en el exceso de tramites centralizados impone modelos de gestión pública que resultan inadecuados para contextos con capacidades institucionales reducidas, lo que termina por penalizar a los territorios más vulnerables (PNUD & DNP, 2024, pp. 27–28).

En cuanto a la gobernanza, la descentralización hace acompañar de mecanismos de participación ciudadana, pero estos no son efectivos por la ausencia de autonomía real en la toma de decisiones. Las instancias participativas en la mayoría de las veces son simbólicas, habida consideración que las decisiones estratégicas se mantienen concentradas en el nivel central a instancias del ejecutivo. Por esta razón, las comunidades carecen de incidencia real sobre los presupuestos, proyectos o prioridades de inversión de sus territorios (PNUD & DNP, 2024, p. 28).

Entre otros, por los anteriores argumentos, la Misión de Descentralización propone una segunda ola de reformas, orientadas a cerrar las brechas regionales y fortalecer la autonomía territorial. Una de las principales reformas que se propone es la modificación de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política colombiana, conocidos como el Sistema

Orinoquía ha profundizado las desigualdades históricas y se erige como una de las causas estructurales que explican la persistencia del conflicto armado en Colombia.

General de Participaciones (SGP) con el objetivo de garantizar una base de transferencias que aseguren condiciones equitativas para todos los entes territoriales, incluyendo criterios como densidad rural, prevalencia ambiental o étnica, y rezagos en infraestructura o servicios públicos (PNUD & DNP, 2024, p. 31).

Adicionalmente, el estudio plantea la creación de un Fondo de Convergencia Económica Territorial (FECET), como un mecanismo para impulsar el desarrollo en regiones históricamente excluidas y olvidadas desde el gobierno central. Este impulsaría un sistema de transferencias progresivas y diferenciadas, priorizando territorios con baja capacidad fiscal y altos niveles de pobreza, permitiendo inversiones de largo plazo (PNUD & DNP, 2024, pp. 31–32).

No menos importante es la propuesta para la aprobación de una nueva Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) que redefina las competencias por niveles de gobierno, elimine las superposiciones institucionales y permita a los territorios asumir responsabilidades conforme a sus capacidades reales. Esta ley buscaría diferenciar y reconocer la diversidad funcional, institucional y fiscal de los entes territoriales (PNUD & DNP, 2024, p. 30). Esto va en concordancia con la idea fortalecer la distribución y asignación de competencias del estado y sus entidades descentralizadas, lo cual ya hace curso a instancias ejecutivas, toda vez que el Acto Legislativo 003 de 2024 dispuso la formulación de una nueva ley orgánica de competencias, primordial para la distribución de la financiación del Sistema General de Participaciones (SGP).

También se tiene como sugerencia modernizar la arquitectura institucional del Estado, estableciendo esquemas de gestión que integren los programas y objetivos territoriales, y no solo por sectores como actualmente se organizan. La articulación entre niveles de gobierno y la implementación de modelos de planeación intersectorial se convierten en pilares para una descentralización funcional y efectiva (PNUD & DNP, 2024, pp. 30–31).

El informe también aboga por fortalecer los principios de estado abierto, participación ciudadana y enfoque diferencial, apuntando a que las políticas públicas respondan a las realidades específicas que aquejan a los territorios. La descentralización no debe seguir siendo una herramienta jurídica para transferir responsabilidades, sino un objetivo que

materialice la equidad, la inclusión y el reconocimiento del pluralismo territorial colombiano (PNUD & DNP, 2024, pp. 33–34).

En conjunto con lo anterior, vale la pena proponer un sistema electoral independiente que permita a cada ente territorial establecer sus propias reglas para la elección de sus dignatarios, donde no concurren intereses y presiones del primer nivel del estado. Según Elazar (1987) el autogobierno efectivo en un sistema federal implica que las unidades territoriales puedan establecer sus propias reglas institucionales, incluyendo las normas electorales, sin interferencias del gobierno central que condicionen la voluntad democrática local.

Finalmente, el desarrollo de un sistema de financiación regional robusto es indispensable para garantizar la sostenibilidad del modelo. La creación de un fondo regional o la modificación del Sistema General de Participaciones podrían representar pasos concretos para consolidar el proceso federalizador en Colombia. La experiencia comparada y la propia historia del país muestran que es posible avanzar hacia un modelo más equilibrado, que combine unidad política con diversidad territorial.

Conclusiones

A continuación, se presentan las conclusiones más relevantes que se obtuvieron en el proceso de investigación “El proceso descentralizador en Colombia: hacia un estado regional”:

1. El análisis conceptual del Estado federal y del federalismo permitió comprender que estos no se reducen a un modelo jurídico rígido, sino que constituyen formas dinámicas de organización del poder basadas en la autonomía, la cooperación y la distribución de competencias. Como señala Elazar (1987), el federalismo es un proceso que puede surgir tanto por agregación como por disgregación, lo cual habilita a Estados unitarios a transitar hacia estructuras federales sin alterar su integridad. En este sentido, Colombia posee un marco normativo que, sin haber adoptado formalmente un modelo federal, contiene elementos que podrían evolucionar hacia un sistema compuesto, funcional y adaptado a su diversidad territorial (Suelst, 2018).
2. En términos generales, de acuerdo a la revisión bibliográfica generada, se pueden mencionar dos modelos de organización territorial: el unitario y federalista, que, al revisarse el caso de Colombia ha sido configurado un modelo regionalista en tránsito.

Es importante reconocer, que no se considera que sea viable plantear de manera general cuál de los dos sistemas es el más adecuado para gobernar una nación como Colombia, toda vez que ello depende de las necesidades puntuales de cada Estado, verbigracia, lo que para uno puede ser acertado, para el otro puede ser insuficiente. En el caso colombiano, como estado unitario por más de cien años, excesivamente centralizado, si se puede reconocer que es necesario impulsar una mayor descentralización e incluso pensar en un verdadero Estado regional que permita dar autonomía a las regiones para la solución de sus diferentes necesidades, dada la multiculturalidad que le caracteriza.

En relación con el Estado federal se puede mencionar que este modelo clásico de federalismo ha venido surtiendo cambios, conforme lo adoptan otros Estados, de acuerdo con sus necesidades y particularidades. Este carácter dinámico lleva a que se presenten mutaciones y en términos propios del tema, modificaciones que se han conocido como hibridaciones. Es por ello que se puede afirmar que los sistemas de gobierno actuales no son puros, porque son una conjugación con otros modelos que atiende necesidades particulares del Estado y ninguno es igual a otro.

3. Uno de los inconvenientes más importantes de los Estados que hacen transito al federalismo es la redistribución de los recursos para los Estados pobres y esto se suscita debido a que los Estados ricos bajo un pacto federal deberían ceder parte de sus recursos a otros Estados, para garantizar finalmente una equidad entre todos los Estados de la federación, aunque esto no se desarrolla en la práctica. Como consecuencia de lo anterior, se presenta otra dificultad, pues el federalismo resulta ser sinónimo de desigualdad, debido a que a través del pacto federal se presentan concesiones entre Estados que suplen necesidades que aquejan diferentes territorios y que no deben ser económicas necesariamente; adicional a esto, cada Estado debe asumir una regulación propia que atienda sus propios asuntos, siendo disimiles entre ellos por la misma disparidad de contextos y requerimientos.

Ahora bien, no hay que perder de vista las tendencias mundiales que conducen a los Estados a presentar dinámicas competitivas entre ellos, siendo la prioridad su economía, en el marco de la dinámica propia del proceso económico y social conocido como globalización. Constituyéndose así una tendencia que lleva a pensar no

solamente en federalismo al interior de los Estados, sino que se hace necesario un proceso de asociación entre varias naciones que pueda enfrentar necesidades de carácter mundial que actualmente permean las sociedades.

4. A lo largo del documento se expuso cómo la Constitución de 1991 sentó las bases de un modelo regional que, aunque limitado, introdujo importantes mecanismos de descentralización política y administrativa. La creación de las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP), en principio fue un avance de los más significativos en materia de descentralización, permitiendo esquemas asociativos entre departamentos para impulsar procesos de planificación regional. Sin embargo, la debilidad institucional, la falta de claridad en la asignación de competencias y la limitada financiación de estos esquemas han impedido su consolidación como unidades políticas autónomas. Aun así, estas experiencias demuestran que el país avanza, aunque de manera lenta y desigual, hacia una organización territorial que se asemeja a un modelo federal funcional (Aja, 2014).

Con esta investigación se analiza que después de más de cien años de una organización territorial centralista en Colombia, existe la posibilidad de transformarse a un Estado compuesto, que realice un proceso transitorio a un estado regional, siendo esta una de las razones por las que la Constitución Política de 1991 pretendió fortalecer a los entes territoriales, pero al final sin llegar al éxito esperado. Por lo anterior, se han planteado reformas constitucionales que pueden favorecer una autonomía de las regiones, con las herramientas necesarias, tal como lo demanda la práctica contemporánea de los estados.

5. Para impulsar el desarrollo posconstitucional del modelo regional colombiano según la ley de 1972, es fundamental reconocer y garantizar los derechos de las regiones, promover la descentralización administrativa y fiscal, fortalecer la participación ciudadana y la democracia regional, mejorar el fortalecimiento institucional y las capacidades regionales, y fomentar la cooperación interregional y el desarrollo sostenible. Estos aspectos son fundamentales para consolidar la autonomía regional de primer grado en Colombia y promover un desarrollo equitativo, inclusivo y sostenible en todo el territorio nacional.

No obstante, el actual sistema colombiano presenta graves limitaciones para una descentralización efectiva. La concentración fiscal en el gobierno nacional, la ausencia de autonomía real en la gestión de competencias territoriales y la superposición de funciones entre niveles de gobierno han generado ineficiencias en la provisión de bienes públicos y una limitada respuesta a las realidades locales. Como advierten PNUD & DNP (2024), sin una reforma profunda del sistema de competencias, la descentralización seguirá siendo meramente formal. Frente a esto, el modelo federal se plantea como una alternativa viable para garantizar una mayor equidad territorial y fortalecer la gobernanza multinivel en el país (Rodríguez, 2018).

6. Al analizar el proceso de federalización en relación con la reducción de la pobreza, se sugiere que este tema debería integrarse en una agenda de ajuste y reforma de los modelos de descentralización. Es fundamental fortalecer el sistema de ingresos subnacionales para aumentar la participación de los municipios en los recursos que generan. La política debería centrarse en promover la interconexión geográfica entre municipios, otorgándoles mayor autonomía y capacidad para incrementar sus propios ingresos, además de implementar programas que fomenten la responsabilidad ciudadana. Esto implica la necesidad de reformar el diseño del sistema de transferencias, tal como ha sido ampliamente discutido por Bird (2012). Los sistemas de transferencia pueden potenciar la capacidad de recaudación de ingresos de cada municipio sin desincentivar su propio esfuerzo fiscal.
7. En Colombia, se considera necesario promulgar una legislación infraconstitucional que cree las herramientas necesarias para hacer realidad lo estipulado en la Constitución Política, principalmente en los artículos 1, 287 y 288. Verbi gracia, la legislación debería ser una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Regional, que articule los instrumentos necesarios para definir competencias, fortalecer capacidades fiscales y administrativas, y garantizar mecanismos de coordinación y concertación entre la Nación, las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) y las Regiones Entidad Territorial (RET). Esta presión es fundamental para diseñar un marco legal que refleje la realidad social y no solo los intereses de ciertos segmentos. La sociedad civil juega un papel crucial en el fortalecimiento de las constituciones, algo que tradicionalmente ha faltado en Colombia.

8. La “mejor fórmula” para proteger el multiculturalismo es aquella que promueve la mayor inclusión, reconociendo las raíces multiétnicas de un sistema de gobierno y entendiendo que, a pesar de las diferencias, un mayor sentido de nación une a estos grupos. Esto debería desarrollarse de una manera más amplia en una reforma constitucional, con un enfoque que proteja el multiculturalismo de manera más integral, pasando de un reconocimiento semipaternalista de los pueblos indígenas y zonas campesinas como partes vulnerables, a un reconocimiento de estas comunidades como participantes empoderados en el proceso político con unos derechos y unas obligaciones claras. Esto puesto que, aunque han sido históricamente desatendidos y aún merecen reparación, son una parte esencial de la política. Por consiguiente, este modelo de reconocimiento tiene el potencial de promover transformaciones políticas fundamentales y establecer las bases para construir sociedades más justas y pacíficas.
9. Colombia como un estado unitario con tendencia hacia la centralización, requiere que los intereses genuinos de los diversos grupos estén suficientemente representados y reflejados en la formulación de políticas gubernamentales y en el proceso de implementación de una paz sostenible y duradera. La fragilidad del gobierno y de los partidos también ha dado lugar a un entorno favorable para la propagación de conflictos violentos. La debilidad de las instituciones de autogobierno, la marginación de los partidos opositores y la centralización del poder por parte del gobierno contribuyeron a la inestabilidad política del país. Con el regionalismo en Colombia, se debería lograr un equilibrio entre el derecho de los delegados territoriales, su responsabilidad de proteger a las minorías y su promoción de la igualdad; es claro que se sufre discriminación jurídica, política y administrativa en los grupos minoritarios que residen en diversas administraciones y zonas locales. Ahora bien, una reforma constitucional que nos lleve a la materialización de un estado compuesto no es una solución definitiva, pero si pudiera lograr una distribución del poder a todos los niveles, y poner fin al dominio histórico del gobierno central.
Por lo tanto, para gestionar los conflictos que estallan en las regiones y los gobiernos locales, es crucial crear instituciones regionales que ayuden a cumplir con los derechos de los ciudadanos. La aplicación de la ley a través de mecanismos

institucionales, incluidos el congreso y los tribunales, que pueden crear una sólida protección institucional y garantizar el estado de derecho. La representación de los diferentes niveles de gobierno también son importantes para atender las demandas vitales y proteger los derechos de las minorías en muchos gobiernos regionales y locales.

10. Finalmente, se concluye que Colombia tiene las condiciones propicias para avanzar hacia un modelo compuesto o regional a través de una reforma constitucional, entendiéndola como una ruptura al esquema unitario actual, y como consecuencia, haya una transformación dirigida a una autonomía territorial real. La reforma introducida por el Acto Legislativo 003 de 2024, al aumentar las transferencias del Sistema General de Participaciones y exigir una ley de competencias coherente, es un paso en la dirección correcta. Sin embargo, como lo sostiene Suelit (2018), el éxito del proceso federal dependerá de que se garantice la participación real de los territorios en la toma de decisiones, se respete su diversidad institucional y se fortalezca su capacidad administrativa y fiscal.

REFERENCIAS

- Abolins Rojas, D. (2006) *El federalismo como forma de estado*. En: ERGA OMNES. Revista Jurídica de la Sindicatura Municipal de Chacao / Ediciones Sindicatura Municipal de Chacao.-- Caracas, 1 (julio-diciembre) pp. 427-458.-- (2006)
- Althusius, J. (1603) *Política*. Therborn
- Aja, E. (2014). *El Estado autonómico: Federalismo y hechos diferenciales*. Alianza Editorial.
- Anderson, George. 2008. *Federalism: An Introduction*. Don Mills: Oxford University Press.
- Aragón Reyes, M. (2006) *La construcción del Estado autonómico*, Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fabrique Furió Ceriol, n° 54-55.
- Arosemena, J. (1878) *Estudios Constitucionales sobre los Gobiernos de América Latina*. Edición digital a partir de París, A. Roger y F. Chernoviz,
- Badía, J. F. (1986) *El estado unitario, el federal y el estado autonómico*. Tecnos.
- Badia, J. (1977). *La región y el Estado regional*. Revista Española De La Opinión Pública.
- Barco Vargas, Virgilio, (1989) *Del Plebiscito a la Asamblea Constitucional". Informe del presidente de la República al Congreso Nacional*, Presidencia de Colombia
- Backstorm, C. H., (1982) *The practice and effect of redistricting* En: Political Geography Quaterly, vol. 1, N°4, pp. 351-359.
- Bird, R. M. (2012) *La descentralización fiscal en Colombia: un trabajo (todavía) en curso*. Centro Internacional de Políticas Públicas (anteriormente Programa de Estudios Internacionales), Escuela Andrew Young de Estudios Políticos, Universidad Estatal de Georgia.
- Blondel, Jean, (1969), *An Introduction To Comparative Government*. Praeger.
- Blondel, Jean (1973) *Comparative Legislatures*. Prentice Hall.
- Bodman, P. (2011), *Fiscal Decentralization and Economic Growth in OECD Countries* Applied Economics, 43(23), pp. 3021-3035.
- Burgess, M. (2006). *Comparative Federalism: Theory and Practice*. Routledge.
- Burdeau, G. (1981) *Derecho Constitucional e instituciones políticas*, Editorial Nacional Cultura y Sociedad Torregalindo.

- Burnham, W.D. (1998): *The End of American Party Politics*. En: Society, enero-febrero, pp. 12-22.
- Bushnell, David (1996), *Colombia una Nación a pesar de sí misma, De los tiempos precolombinos a nuestros días* Planeta Colombiana Editorial
- Bustos, C.J (2020) *El estado regional como alternativa política en Colombia*. Universidad de los Andes. Tesis de Maestría derecho administrativo. Bogotá
- Camacho Roldan, S. (2000) *La convención de Rionegro*. Universidad Externado de Colombia.
- Cano Bueso, J, (2009) *Una reflexión sobre el Estado autonómico*. Disponible en: www.fundacionmgimenezabad.es consultado en marzo de 2024.
- Cárdenas Gracia, Jaime. (2004). *México a la luz de los modelos federales*. Boletín mexicano de derecho comparado, 37(110), 479-510. Recuperado en 26 de marzo de 2024, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332004000200002&lng=es&tlng=es.
- Cárdenas Rivera, Miguel Eduardo, Coordinator (1993), *Modernidad y Sociedad Política en Colombia* Ed. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales - IEPRI, Universidad Nacional de Colombia, Fundación Friedrich Ebert de Colombia, Fescol.
- Cárdenas, H. (2016) *La función del funcionalismo: una exploración conceptual*. Universidad de Chile, Chile Sociologías, vol. 18, núm. 41, pp. 196-214, Programa de Pós-Graduação em Sociologia - UFRGS
- Carpizo, Jorge (2007), *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina* Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Castro, Jaime (2008), *Constitución Política de Colombia. Concordancias, referencias históricas e índice analítico* Editorial Universidad del Rosario.
- Carvajal, Patricio H. (2015). *La teoría de la constitución en la "Política" de Johannes Althusius*. Revista de estudios histórico-jurídicos, (37), 477-502. <https://dx.doi.org/10.4067/S0716-54552015000100018>
- Chandler, G. (1987). *Federalismo y partidos políticos*. En Herman Bakvis y William M. Chandler (eds), *Federalism and the Role of the State* University of Toronto Press

- Correa Henao, M. (2008), *Libertad de Empresa en el Estado Social de Derecho* Editorial Universidad Externado de Colombia.
- Correa, R. (1937) *La Convención de Rionegro: Páginas históricas de Colombia*. Imprenta Nacional
- Crisp, Brian F. (2000). *Diseño institucional democrático: los poderes e incentivos de los políticos y grupos de interés venezolanos*. Stanford University Press
- Croisat, M. (1994) *El federalismo en las democracias contemporáneas*. Hacer-Fundación Rafael Campalans
- Cruz Rodríguez, E. (2017). *El federalismo en la historiografía política colombiana (1853-1886)* *. Historia Crítica. <https://doi.org/10.7440/histcrit44.2011.06>. (2011) *El federalismo en la historiografía política colombiana (1853-1886)* Historia Crítica, núm. 44, mayo-agosto, 2011, pp. 104-127 Universidad de Los Andes Bogotá, Colombia. (2013). *El federalismo en Colombia (1863-1880). Una interpretación desde la perspectiva cognitiva*. *Principia Iuris*, 20(20), Artículo 20. <http://revistas.ustatunja.edu.co/index.php/piuris/article/view/804>
- Cruz Villalón, P. (1991) *La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa*, Revista de la Facultad de Derecho de la universidad Complutense n° 4.
- Dahl, R. A., (1998) *On democracy*. Yale University Press.
- Dávila Ladrón de Guevara, A. (2002), *Democracia Pactada, El Frente Nacional y el Proceso Constituyente de 1991* Ed. Alfaomega Grupo Editor, Universidad de los Andes, CESO Departamento de Ciencia Política.
- Daughters, Robert y Harper, L. (2007). *Reformas de la descentralización fiscal y política. En: El estado de las reformas del Estado en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- De la Calle, H. (2004), *Contra todas las apuestas. Historia íntima de la Constituyente de 1991* Editorial Planeta Colombiana.
- De la Vega, J. (1952) *La federación en Colombia (1810-1912)* Editorial A.B.C.
- Deas, M. (1999), *Intercambios Violentos* Ed. Taurus.
- Departamento Nacional de Planeación. (2021). *Orientaciones para la programación del SGP*. DNP.
- Deutsch, K. (1990) *Análisis de las Relaciones Internacionales*. GERNICA, S.A.

- Díaz, A. & Moreno, S. (2004). *El federalismo y los límites políticos de la redistribución*. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/11651/3066>.
- Dudley, S. (2008), *Armas y urnas, Historia de un genocidio político* Editorial Planeta.
- Dugas, J. Compilador (1993), *La Constitución de 1991: ¿Un Pacto Político Viable?* Ed. Universidad de los Andes, Departamento de Ciencia Política, Fescol, Cerec.
- Elazar, D.J. (1966). *El federalismo estadounidense: una visión desde los estados*. Thomas Y. Crowell Company. (1987). *Exploring Federalism*. University of Alabama Press. (1991). *Federal Systems of the World: A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements*. Longman.
- España, G. (1985). *La guerra civil de 1885. Núñez y la derrota del radicalismo* El Áncora Editores. (2003), *Carlos Holguín y el debate de la táctica. La gran polémica interna de los conservadores colombianos bajo el régimen de Rio Negro* UIS.
- Estupiñán Achurry, L (2005) *Organización del territorio en Colombia. Hacia el fortalecimiento del nivel intermedio de gobierno*. En: Estudios sobre descentralización territorial: el caso particular de Colombia. Coordinadores Luís García y Emilia Girón. Cádiz: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz. 2005.
- Estupiñán Achury, L. (2007) *El nivel intermedio de gobierno en Colombia: Crisis y vigencia de los departamentos*. En: ¿Hacia dónde debe orientarse el modelo territorial en Colombia? García Ruiz, José Luis (director del Proyecto). Bogotá: Universidad de Cádiz (España), Universidad Libre (Col.), Junta de Andalucía.
- Evans, P., Dietrich R. y Theda S. (1985). *Bringing the State Back In*. Cambridge University Press, 404p.
- Faguet, J. P. (2012). *Decentralization and popular democracy: Governance from below in Bolivia*. University of Michigan Press.
- Feeley, Malcolm M., Rubin, E (2008) *Federalism: Political Identity and Tragic Compromise* University of Michigan Press
- Fernández, E. (1964) *Las constituciones colombianas comparadas*. Tomo 1. Editorial Universidad de Antioquia.
- Fontana, J. (2013) *Por el bien del imperio. Una historia del mundo desde 1945*. Editorial Pasado y presente.

- Forsyth, M. (1981) *Uniones de Estados: Teoría y Práctica de la Confederación*. Leicester University Press,
- Fossas Espadaler, E. (2008) *El principio dispositivo en el Estado autonómico*. En: Revista de Derecho Político n° 71-72.
- Friedrich, C. J. (1965). *Tendencias del Federalismo en Teoría y Práctica*. Aguilar.
- García, M.J. (1998) *Convenios de colaboración en los sistemas federales europeos: estudio comparativo de Alemania, Suiza, Austria y Bélgica*. Mc Graw Hill
- García Pelayo, Manuel (1993) *Derecho constitucional comparado*. Alianza Editorial.
- García de Enterría, E. (1981). *El estado autonómico*. Centro de Estudios Constitucionales.
- García de Enterría, E. (1998). *Estudios sobre la constitución española*. Civitas Ediciones.
- Gilmore, R.L (1995) *El federalismo en Colombia, 1810-1858*, Vol. II, Externado de Colombia.
- González Enciso, A. (2010). *Estado autonómico y descentralización en España*. Tecnos.
- Gutiérrez Ardila, D. (2007). *Historia de Colombia*. Editorial Norma.
- Häberle, P. (2007): *Der Sinn von Verfassungen in kulturwissenschaftlicher Sicht*, en Archiv des öffentlichen Rechts (AöR) (131. Band, Tübingen, Mohr Siebeck), pp. 621-642.
- Hartlyn, J. (1998), *El presidencialismo y la Política Colombiana*, En: Las crisis del presidencialismo, Volumen 2. El caso latinoamericano Ed. Alianza Universidad
- Hernández Becerra, A. (2003) *Del departamento del siglo XIX al del siglo XXI*. Disponible en:
http://www.unilibre.edu.co/ulcadiz/Articulos%202/Del_departamento_del_siglo_XI_X_al_del_siglo_XXI_por_Augusto_Hernandez.pdf consultado en marzo de 2025.
- Hernández Galindo, J. G. (2005), *La Jurisdicción Constitucional sobre el Poder de Reforma de la Constitución en Reforma de la Constitución y Control de Constitucionalidad*, Editorial Pontificia Universidad Javeriana,
- Hernández Valdez, A. (1998). *Definiciones y teorías sobre el federalismo: Una revisión de la literatura*. 1405-1060. <http://repositorio-digital.cide.edu/handle/11651/1982>
- Hernández, C. L. M. (2012). *De Federalismo a Regeneración. El Paso de Estados Soberanos a Departamentos Político – Administrativos*. En: HiSTOReLo. Revista de Historia Regional y Local, 4(7), 218-239. <https://doi.org/10.15446/historelo.v4n7.12379>

- Herring, P. (1940). *The Politics of Democracy: American Parties in Action*. W. W. Norton & Co.
- Hinestrosa, F. (2002), *Administración de Justicia y Constitución de 1991*. En: El Debate a la Constitución de 1991 Ediciones de la Universidad Nacional de Colombia.
- Holguín, C. (1952) *Cartas políticas cita por José Joaquín Guerra, estudios históricos*. Biblioteca Popular de cultura.
- Jaramillo C., M.C. (2010). *La descentralización: una mirada desde las políticas públicas y las relaciones intergubernamentales* En: Baja California. Región y sociedad, 22(49), 177-200. Recuperado en 11 de diciembre de 2023, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-39252010000300007&lng=es&tlng=es.
- Jellinek, G. (1954) *Teoría general del Estado*. Editorial Albatros. (1882) *Die Lehre von den Staatenverbindungen*. A. Hölder.
- Jiménez, W. G. (2009). *Derecho y desarrollo. Regulación Jurídica y desarrollo local* Universidad Católica de Colombia. (2010) *Ordenamiento territorial: Problema Bicentenario*, en: Diálogos de Saberes No. 33, Universidad Libre.
- Kalmanovitz, S. (2004). *La idea federal en Colombia durante el siglo XIX*. Disponible en: <https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/fed.pdf> Consultado en marzo de 2025.
- Karmis, D y Norman, W. (2005) *El renacimiento del federalismo en la teoría política normativa*. Palgrave
- Kelsen, H. (1995) *Teoría pura del derecho y del estado*. UNAM
- Krane, D. (2003). *The state of American Federalism 2002-2003*. En: The journal of federalism 33. No. 3. Pp 1-44.
- King, P (1982) *Federalism and Federation*. Croon Helm.
- Lanham, S. (1984). *Conceptos de federalismo*. Universidad Pr. De América.
- Laufer, H. y MÜNCH, U. (1998) *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland*. VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- La Pergola, A. (1994). *Los nuevos senderos del federalismo*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Mº de la Presidencia. Madrid. España.

- Lenaerts, K. (1990). *The many faces of federalism*. En: American Journal of Comparative Law, 38 (2), 205-263.
- Linz, Juan J. (1999) *Democracy, Multinationalism and Federalism*. En: Merkel, Wolfgang /Busch, Andreas (eds): *Demokratie in Ost und West*. Für Klaus von Beyme. Frankfurt, Suhrkamp, 382-401.
- López C., O. (2016) *Análisis de diseño de políticas nacionales concurrentes desde la perspectiva del federalismo*. En: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 66, pp. 67-98, Universidad Autónoma de Campeche, México
- Loughlin J. (1989) *Regionalism and Ethnic Nationalism in France: A Case-Study of Corsica*. European University Institute. (2017). *Federalismo, federaciones y confederaciones: Hacia la hibridación*. Debates, 131(1), 19-30.
- Madison, J. (1787). *El Federalista N.º 10*. Akal.
- Mainwaring, S y Timothy S. (1995). *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford University Press.
- Malagón Pinzón, M. (2007) *La ciudad de Bogotá, su influencia en el origen del federalismo colombiano y su régimen durante el liberalismo radical*. En: Universitas 113. pp. 259-286.
- Maldonado, A. (2019, julio 22). *La Ley de regiones es insustancial e innecesaria*. En Razón Pública. <https://razonpublica.com/la-ley-de-regiones-es-insustancial-e-innecesaria/>
- Manor, J. (1999). *The political economy of democratic decentralization*. The World Bank
- Martínez Dalmau, R. (2009). *El federalismo y la organización territorial del estado en España*. Aranzadi.
- Melo, J. O. (1989) *Del federalismo a la Constitución de 1886, Nueva Historia de Colombia*, Editorial Planeta.
- Mendoza, A. (2003). *Ordenamiento territorial: Oportunidad para organizar a Colombia como un-Estado regional*, en: <http://www.sogeocol.com.co/documentos/3otc.pdf>. Consultado en julio de 2010.
- Miller, Edward (2004) *New Orleans and the Texas Revolution Texas* Texas A&M University Press.

- Monroy Hernández, C.L. (2012) *De Federalismo a Regeneración. El paso de Estados Soberanos a Departamentos Político-Administrativos. Boyacá, 1886-1903*. En: HiSTOReLo. Revista de Historia Regional y Local, vol. 4, núm. 7, pp. 218-238. Universidad Nacional de Colombia. Medellín, Colombia
- Monroy, A., Rodríguez, V. (2021) *Una visión comparada de las constituciones de 1863 y 1886*. En: Revista Vía Iuris, 31, 75-88. <https://doi.org/10.37511/viaiuris.n31a4>
- Monroy Cabra, M.G. (2002) *La Constitución como fuente de derecho: sistema de fuentes*, en: Anuario de derecho constitucional latinoamericano, Montevideo, Konrad Adenauer.
- Muñoz Machado, S. (2007) *Derecho Público de las Comunidades Autónomas* Segunda edición, Iustel.
- Murillo Toro, M. (1848) *La reforma constitucional*. En La Gaceta Mercantil 57, noviembre 8 de 1848. Obras Selectas. Bogotá: Cámara de Representantes, 1979.
- Nell-Breuning S.I., Von, O. (1990), *Den Kapitalismus umbiegen [Para doblar al capitalismo]*, Patmos Verlag.
- Nohlen, D. (2006), “*Federalismo dual*”, en colaboración con Rainer-Olaf Schultze, Diccionario de Ciencia Política, México-Xalapa, Porrúa-El Colegio de Veracruz, 2 vols.
- Olano, H.A. (2007) *Constitucionalismo histórico : la historia de Colombia a través de sus constituciones y reformas*. Universidad Externado de Colombia.
- Ocampo López, J. (1997) *Historia de las ideas federalistas en los orígenes de Colombia*, Universidad Externado de Colombia
- Oates, W. E. (1999). *An Essay on Fiscal Federalism*. En: *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1120-1149.
- Oquist, P. H. (1980). *Violence, Conflict, and Politics in Colombia*. Academic Press.
- Ortega Carreño, A. (2010). *Federalismo y Centralismo en Colombia*. Editorial Jurídica. Procuraduría General de la Nación.
- Ortiz Mesa, Luis Javier. (1986) *La Regeneración en Antioquia-Colombia 1880-1903*. Aspectos políticos. Tesis de Maestría en Historia Andina, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Quito. FLACSO.

- Palacios, M. (1980) *La fragmentación regional de las clases dominantes en Colombia: una perspectiva histórica* En: Revista Mexicana de Sociología 42: 4: 1663-1689. (1986) *Las condiciones de la centralización política: a propósito de la Constitución del 86* En: Boletín Cultural y Bibliográfico xxiii: 9. (2001), *De populistas, mandarines y violencias, Luchas por el poder* Ed. Planeta. (2002) *La clase más ruidosa y otros ensayos de política e historia* Editorial Norma.
- Palacios, M. y Frank S. (2002) *Colombia, país fragmentado, sociedad dividida. Su historia.* Editorial Norma.
- Parsons, T. (1970) *Social structure and personality.* Nueva York: Free Press
- Pecaut, D, (2006), *Crónica de cuatro décadas de política colombiana* Ed. Grupo Editorial Norma
- Pérez Aguirre, A. (1959). *25 años de historia colombiana 1853-1878. Del centralismo a la federación.* Editorial Sucre.
- Pérez, F. (1871, Noviembre 11), *Estudios históricos. Memoria sobre la marcha de la idea federal en Colombia de 1810 an-1863 (Continuación)* En: Diario de Cundinamarca, No 562, reproducido en Restrepo Piedrahita Carlos (Ed.) (2000), Documentos para la historia del constitucionalismo colombiano No 2. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Pérez, P. D.F. (2020). *Las entidades territoriales regionales en el ordenamiento territorial colombiano.* Facultad de derecho ciencias políticas y sociales. Universidad Nacional de Colombia. 1014230744.2020.pdf (unal.edu.co)
- Pérez Royo, J. (2005). *El estado autonómico español: un modelo federal en construcción.* Trotta.
- Pinzón, M. M. (2007). *La ciudad de Bogotá, su influencia en el origen del federalismo colombiano, y su régimen durante el liberalismo radical.* Disponible en: <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/vnijuri/article/view/14637> consultado en marzo de 2025.
- Preston, P. (2017) *La Guerra civil Española,* Mar Borrás González. Editorial de Bolsillo.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Departamento Nacional de Planeación. (2024). *Informe final: Misión de descentralización en Colombia.* PNUD - DNP.

- Putzel, J. y Di John, J. (2012) *Meeting the Challenges of Crisis States. Afrontar los retos de los Estados en crisis*. Crisis States Research Centre.
- Ranney, Austin. (1962). *La doctrina del gobierno del partido responsable: sus orígenes y estado actual*. Urbana: Universidad de Illinois.
- Requejo, F. (1996) *Diferencias regionales y federalismo asimétrico*, Revista Claves de Razón Práctica, Madrid, núm. 59, enero-febrero de 1996/b.
- Restrepo Piedrahita, C. (2009). *Constituciones Políticas Nacionales de Colombia*, 4ed, Bogotá, Universidad Externado de Colombia. (1970) *Constituciones de la primera república liberal*, Universidad Externado de Colombia. (2003) *Constituciones políticas nacionales de Colombia*. Universidad Externado de Colombia. (1976) *25 Años de Evolución Político-Constitucional 1950-1975* Universidad Externado de Colombia. (1998) *Evolución Constitucional en el siglo XX*, en Memorias del Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Tomo I, Ed. U. Externado de Colombia, p. 322.
- Revenge, M. (2007). *Las Formas de Estado*, en: García Ruíz, J.L, et.al. ¿Hacia dónde debe orientarse el modelo territorial en Colombia? Bogotá, Universidad Libre.
- Rodríguez Rodríguez, L. (2018) *Estructura del poder público en Colombia*, 15.a ed. Bogotá, Temis.
- Rodríguez, J. (2018). *Descentralización y federalismo: Perspectivas comparadas*. Fondo Editorial Universidad del Rosario.
- Romero, H. C.D. (2017). *Estados Unidos de Colombia ¿El desastre liberal?* En: Revista Artefacto. Revista de Estudiantes de Humanidades ISSN 2619-421X (en línea) julio-septiembre 2017 No. 3.
- Rojas, D. A. (2006). *El federalismo como forma de estado*. Disponible en http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/REO_CHACAO/1/REO_CHACAO_2006_1_427-458.pdf consultado en marzo de 2024.
- Rojo Salgado, A. (2002) *A regionalización da União Europeia: balance y perspectivas*. Tempo exterior, ISSN 1579-6582, N.º. 5, pp. 99-112
- Sabatini, C. (2003). *Latin America's Lost Illusions: Decentralization and Political Parties*. Journal of Democracy 14 (2): 138-150.

- Sáchica, L.C. (1962) *Constitucionalismo colombiano: Historia, teoría y realidad del sistema*. Editorial El Voto Nacional.
- Salgado, A. R. (2000). *Globalización, integración mundial y federalismo*. En Revista de Estudios Políticos, 109, 29-72.
- Samper Bernal, G. (1957). *Breve historia constitucional y política de Colombia*. Talleres Editoriales de la Litografía Colombia.
- Samper, J. (1982) *Derecho público interno de Colombia*. Editorial Temis.
- Schattschneider, E. E. (1942). *Gobierno del partido*. Rinehart.
- Secondat, Charles-Louis de (1998) (*Barón de la Brede y de Montesquieu*), *Del espíritu de las leyes, Libro IX: De las leyes en su relación con la fuerza defensiva*. Tecnos.
- Sirvent, G. C. (2007) *Hacia nuevas formas de estado*. En: Revista Instituto jurídico. Centro de estudios de derecho. Universidad Nacional Autónoma de México. 38229-35130-1-PB.pdf
- Stepan, A. (2004). *Toward a new comparative politics of federalism, multinationalism, and democracy*. En E. L. Gibson (Ed.), *Federalism and democracy in Latin America* (pp. 29- 84). Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.
- Stern, K. (1987) *Derecho del Estado de la República Federal Alemana*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de España.
- Suelt Cock, V. (2008) *La organización territorial colombiana frente a la tendencia contemporánea de configuración federal*, En: Estudios Socio-Jurídicos, n.º 10. <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/sociojuridicos/article/view/351>
- Suelt Cock, V. (2014). *Un nuevo paradigma del estado unitario: La asimetría territorial y los esquemas de coordinación*. En: Universitas, 62(127). <https://doi.org/10.11144/Javeriana.VJ127.npeu>. (2018) *El estado federal en teoría y práctica. El caso español como proceso federal*. Bogotá. Editorial Pontificia Universidad Javeriana. Primera edición.
- Solozabal, J. (2008) *Comentario al artículo 2*. en *Comentarios a la Constitución Española*, ed. María Emilia Casas Baamonde y Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Madrid, Fundación Wolters Kluwer. (2006) *Tiempo de reformas. El Estado autonómico en cuestión*, Biblioteca Nueva.

- Soto R. G, E. (2006). *Federalismo, sociedad y globalidad: los retos del porvenir*. En; Política y cultura, (25), 27-45. Recuperado en 11 de diciembre de 2023, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422006000100003&lng=es&tlng=es.
- Sturm, R (2001). *Föderalismus in Deutschland [El federalismo en Alemania]*, En; serie “Beiträge zur Politik und Zeitgeschichte”, editada por la “Landeszentrale für politische Bildungsarbeit Berlin”, Opladen, Leske + Budrich.
- Tascón, T. (2005) *Historia del Derecho Constitucional Colombiano*. Universidad Externado de Colombia.
- Tudela, J. (1994) *Derechos constitucionales y autonomía política*, En: IVAP-Cívitas, 1994, 347-348.
- Tudela Aranda, J. (2009) *El Estado autonómico treinta años después. Ensayo de una valoración*, En: Teoría y Realidad Constitucional, n° 24, 2009.
- Trujillo, G. (2006). *Escritos sobre estructura territorial del Estado*. Departamento de Publicaciones del Senado.
- Uprimny, R. (2001) *Las transformaciones de la administración de justicia en Colombia*. En: De Sousa Santos, B y García Villegas, M. El caleidoscopio de las justicias en Colombia. Tomo I. Siglo del Hombre Editores, Universidad de Los Andes.
- Uprimny, R. (2001). *La descentralización en Colombia: Entre el discurso y la realidad*. Universidad Nacional de Colombia.
- Uribe Vargas, D. (1985). *Las constituciones de Colombia: Perspectiva histórica y sociológica*. Instituto de Cooperación Iberoamericana, Ediciones Cultura Hispánica.
- Valencia H, (2010). *Cartas de Batalla. Una crítica al constitucionalismo colombiano*. Panamericana Editorial
- Vandelli, L. (1992). *El poder local. Su origen en la Francia revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones*. Map.
- Vargas, M. H., & Escobar, F. A. (2012). *El federalismo fiscal y el proceso de descentralización fiscal en Colombia*. En: Estudios De Derecho, 69(154), 235–262. <https://doi.org/10.17533/udea.esde.18416>
- Vieira, E., (2005). *Evolución de las teorías sobre integración en el contexto de las teorías de relaciones internacionales*. En: Papel Político, (18), 235-290.

- Vidal, J. (2001). *Región y Constitución* En: Pensamiento Jurídico No. 14, Universidad Nacional de Colombia. (1997). *Derecho Administrativo* Temis.
- Viver i Pi-Sunyer, C. (2003) *Finalmente, una autonomía de baja calidad*, En: El País 6 de septiembre.
- Viver y Pi-Sunyer, C. (2006) *El Estatus de 2006*. En: Actividad Parlamentaria n° 10.
- Von Gierke, O. (1913). *Das Deutsche Genossenschaft von D. Dr. Otto von Gierke. Vierter Band. Die Staats un Korporationslehre der Neuzeit*. Weidmann
- Voyenne, B. (1973) *Le Fédéralisme de PJ Proudhon* En: vol. 2, Histoire de l'idée fédéraliste (París-Niza: Presses d'Europe, 1973). 57-71.
- Watts, Ronald L. (2006). *Comparing Federal Systems*. McGill-Queens Press. (2008). *Comparing Federal Systems* McGill-Queen's University Press.
- Weber, M. (1964). *Economía y Sociedad*, FCE,
- Wiesner, E. (1992). *Colombia: Descentralización y Federalismo Fiscal*. Departamento Nacional de Planeación.
- Yuones, D. (2007). *Curso de derecho administrativo*. Editorial Temis
- Younes Moreno, D. (2016) *Curso de derecho administrativo*, Temis.
- Zubiri, I. (2004) *La equidad en el sistema actual*. En: Papeles de economía española, ISSN 0210-9107, N° 99, 2004 (Ejemplar dedicado a: Las Balanzas Fiscales en España), págs. 198-207
- Zuluaga, R. (2020) *La organización territorial en América Latina. Una perspectiva comparada*. Editorial Jurídica Sánchez.