

Seguna Parte. Régimen territorial en el derecho colombiano y en el derecho comparado . . . . .	71
Título primero. Aspectos generales . . . . .	73
Capítulo I. El problema del “centralismo” . . . . .	73
1. Antecedentes históricos . . . . .	73
2. Los conceptos en juego . . . . .	74
3. Relaciones entre la administración central y la administración local. . . . .	74
4. La distribución de competencias en el contexto de 1886 . . . . .	75
5. La legislación: el “régimen departamental y municipal” . . . . .	76
Capítulo II. Niveles territoriales de la acción estatal . . . . .	79
1. Las entidades territoriales . . . . .	79
2. Urbe y región . . . . .	80

SEGUNDA PARTE

RÉGIMEN TERRITORIAL EN EL DERECHO COLOMBIANO  
Y EN EL DERECHO COMPARADO

TÍTULO PRIMERO:	ASPECTOS GENERALES
TÍTULO SEGUNDO:	RÉGIMEN URBANO
TÍTULO TERCERO:	EL DEPARTAMENTO Y LA REGIÓN

## TÍTULO PRIMERO: ASPECTOS GENERALES

### CAPÍTULO I

#### EL PROBLEMA DEL “CENTRALISMO”

SUMARIO: 1. *Antecedentes históricos.* 2. *Los conceptos en juego.* 3. *Relaciones entre la administración central y la administración local.* 4. *La distribución de competencias en el contexto de 1886.* 5. *La legislación: el “régimen departamental y municipal”.*

#### I. *Antecedentes históricos*

La polémica sobre el diseño de la administración estatal fue ya suficiente motivo para que, sin haberse consolidado aún la independencia de la Nueva Granada respecto de España, se enfrentaran en guerra civil insurgentes centralistas e insurgentes federalistas. Es éste el periodo que nuestros historiadores han denominado “la patria boba”, cuando afloran con vehemencia las, en este aspecto, contrapuestas influencias de la revolución francesa y la revolución norteamericana. La inicial aceptación de las tesis centralistas y el afianzamiento de la república soberana no pusieron término, sin embargo, a la diferencia que, a través del siglo XIX, fue bandera principal de numerosas guerras civiles, golpes de Estado y variados experimentos constitucionales.

La metamorfosis constitucional de este periodo registra las siguientes tendencias: en función del fenómeno antes señalado:

Constituciones:

1821 (La Gran Colombia):	centralista en extremo
1830 (La Gran Colombia):	centralista moderada
1832 (Estado de la Nueva Granada):	descentralizadora
1843 (República de la Nueva Granada):	centralista
1853 (La Nueva Granada):	centro-federalista

1858 (Confederación Granadina):	confederal
1863 (Estados Unidos de Colombia):	federalista en extremo
1886 (República de Colombia):	centralista a ultranza

El excesivo centralismo de la Constitución de 1821 fue causa importante de la desintegración de la Gran Colombia, consumada no obstante el esfuerzo tardío que representó la expedición de la Constitución de 1830, en la cual se atemperaba el centralismo de la anterior.

Desde la Constitución de 1832 (cuyo ámbito es el territorio que antiguamente correspondió al virreinato de la Nueva Granada) hasta la Constitución de 1843, se mantuvo un centralismo caracterizado.

A partir de la carta de 1853, comienza un proceso paulatino y sostenido hacia el federalismo, que culmina en la Constitución de Ríonegro (1863).

Una cruenta guerra civil puso punto final a la federación y, según declaración que aún aparece en el artículo primero de la Constitución (que data de 1886), “la nación colombiana se reconstituye en forma de república unitaria”. El tipo de relaciones que desde entonces regirá entre el poder central y las localidades, motor esencial de tantos conflictos, se resume en la conocida tesis de Rafael Núñez: “centralización política y descentralización administrativa”.

## 2. *Los conceptos en juego*

Tanto el centralismo como el federalismo, en diversos matices, tuvieron en el país su oportunidad histórica. A estas dos nociones, que mantienen una actualidad que trasciende enormemente aquel periodo de “la patria boba”, se agrega la de descentralización administrativa.

Los conceptos alrededor de los cuales ha girado la discusión sobre la forma del Estado son: centralismo, federalismo, descentralización y, a raíz de la teoría del regenerador Núñez, “lo político” y “lo administrativo”.

No obstante que estas nociones se han esgrimido con la mayor insistencia por caudillos, juristas y políticos de oficio, y han tenido amplio recibo en la Constitución y las leyes, su alcance semántico nunca logró una precisión satisfactoria.

## 3. *Relaciones entre la administración central y la administración local*

La República se inauguró bajo la forma jurídica unitaria, férreamente centralizada. Inspirada en el modelo francés, napoleónico, trasunto igualmente

del estilo administrativo impuesto durante la colonia española, era la aconsejable a consideración de muchos próceres para afianzar la unidad y la independencia nacionales.

Al régimen federalista en extremo que vivió el país, particularmente a partir de la Constitución de Ríonegro, de 1863 hasta 1886, le sucedió, luego de una guerra civil en que se impusieron las fuerzas del partido conservador, un régimen de “centralización política y descentralización administrativa”.

Lo “político” y lo “administrativo” no son fenómenos que puedan desligarse con la facilidad que presupone la aludida frase de Núñez, ya lo hemos visto. El alcance práctico de tal distinción no puede ir mucho más allá de lo siguiente: la República de Colombia, a partir de la Constitución de 1886, tendrá un régimen político unitario: por contraste con el federalismo recién abatido, desaparecen las autonomías constitucional, judicial, legislativa, electoral, administrativa, militar, fiscal, de emisión de papel moneda, de que antes disfrutaban las entidades territoriales del Estado.

Se centralizan estas competencias en un solo aparato de poder, desde donde disfuncionalmente se delegarán algunas atribuciones, las mínimas indispensables, para atender a las más inmediatas y apremiantes necesidades locales. Todos los demás aspectos del gobierno y la administración serán competencia exclusiva de las autoridades nacionales.

Ciertamente, no se sustituyó al régimen federal por un centralismo absoluto, imposible en un país tan extenso, variado e incomunicado. La descentralización, concepto escurridizo y que admite tantos matices, se estableció restringidamente en la Carta de 1886, pero como elemento esencial y característico de la organización del Estado.

#### *4. La distribución de competencias en el contexto de 1886*

En “lo político” se centralizaron: la facultad legislativa y constitucional, las elecciones, la milicia, la capacidad impositiva, la emisión de moneda.

En “lo administrativo” se descentralizaron algunos servicios públicos y ciertas atribuciones presupuestales. Los municipios contarían con autoridades “propias”, pero nombradas por el gobernador, quien es designado a su vez por el presidente; corporaciones departamentales y municipales de representación popular subsistieron, pero investidas tan sólo de algunas competencias administrativas.

Se despojó a las regiones de aquellas facultades que les daban palpable poder local (electoral, normativo, económico, militar, judicial, administrativo), para concentrarlas en manos del gobierno nacional.

Pero este proceso se ejecutó tan súbita y radicalmente, que el traumatismo entonces inferido al municipio no le ha permitido recuperar sus signos vitales, no obstante las afanosas revisiones que a diversos aspectos del régimen municipal se le han practicado en el curso de todos estos años.

La rígida centralización que el anterior esquema presenta, está parcialmente aliviada con el otorgamiento de una relativa autonomía a los departamentos y municipios. Aunque los gobernadores y alcaldes están encuadrados dentro de una jerarquía continua que culmina en el presidente de la República, comparten la dirección de la entidad territorial con las asambleas y consejos, corporaciones administrativas de elección popular establecidas dentro de su jurisdicción.

Si a lo anterior se agrega la personería jurídica de que están investidos departamentos y municipios, y los recursos impositivos que Constitución y leyes han ido cediéndoles, se integran los elementos que en esencia caracterizan el régimen de descentralización administrativa (territorial), vigente en el país. La reiterada queja contra los “vicios” del centralismo, tema constante en nuestra política durante el último siglo, no ha tenido, sin embargo, efecto perceptible en el orden constitucional ni en el legal.<sup>69</sup>

##### 5. *La legislación: el “régimen departamental y municipal”*

La Constitución de 1886 destinó al asunto de los gobiernos locales, es decir, de los departamentos y los municipios, un título, el décimo octavo, entre veintidós, que la integran, bajo la denominación “De la administración departamental y municipal”.

El título XVIII se compone de 21 artículos: el total de la Carta es de 218. La ubicación de esta materia y su escaso volumen, ya nos indican la disminuida importancia que el tema ha revestido en la concepción constitucional de nuestro Estado.

La teoría del Estado y el Derecho Administrativo han concentrado su interés en la organización del poder público del orden nacional. La “separación de poderes”, la organización, constitución y funcionamiento de los diversos organismos que conforman en gran escala el Estado han sido reglamentados con primoroso detalle. La especialización por tareas de las agencias estatales ha llegado a la cúspide del perfeccionamiento y la tecnificación. Así, los problemas de la Administración Pública se reducen a una división especializada

<sup>69</sup> Sobre la controversia pública alrededor del centralismo y la crisis del régimen departamental y municipal, ver el prólogo escrito por Alfonso López Michelsen al libro de Carlos Restrepo Piedrahíta, *Veinticinco años de evolución político-constitucional*, Bogotá, Publicaciones Externado de Colombia, 1976.

y altamente sofisticada de las funciones que la Constitución atribuye al Estado: legislativa, constituyente, ejecutiva (gobierno, planeación, hacienda, servicios públicos, orden público), judicial, fiscal.

Tan marcada preferencia por la administración estatal central y la descentralizada nacional de carácter técnico, ha conllevado un sorprendente e injustificado abandono del otro pilar fundamental de la Administración Pública: el de los gobiernos locales, que luego de casi transcurrido un siglo, esperan aún los beneficios de una real descentralización espacial, que mucho se ha hecho esperar. La situación jurídica actual de los Departamentos y los Municipios se verá detalladamente en los títulos segundo (“Régimen Urbano”) y tercero (“El Departamento y la Región”) de esta segunda parte.

## CAPÍTULO II

### NIVELES TERRITORIALES DE LA ACCIÓN ESTATAL

SUMARIO: 1. *Las entidades territoriales.* 2. *Urbe y región.*

#### 1. *Las entidades territoriales*

El actual orden territorial colombiano es aún consecuencia del ánimo vindicativo con que procedió la restauración centralista contra las autonomías locales de la federación derrotada en... 1885. La falta, hoy, de autonomía y democracia locales, así como la penuria de la provincia por los excesos del centralismo, en una primera época se explicaron bien por la necesidad de asegurar la unión y la seguridad nacionales, gravemente amenazadas. Las provincias fueron desprovistas de capacidad para organizarse económica, política y militarmente contra las autoridades nacionales, con lo que se puso coto definitivo a las ambiciones de los levantiscos caudillos locales.

Pero resulta increíble que, al cabo de casi un siglo, el Plan del Estado no haya sufrido modificación sustancial en esta materia, habiéndose transformado tan profundamente la realidad nacional. Así, departamentos y municipios padecen todavía la celosa y paralizante vigilancia de las autoridades nacionales, y bajo el cúmulo de tantas fragmentarias y provisionales reformas constitucionales y legales se percibe algo del régimen de ocupación militar y proconsultar (¿acaso el “centralismo cuartelario” de que habla Servan Schreiber a propósito de Francia?) instaurado a fines del siglo pasado para acabar con los desmanes de la guerra civil.

El artículo 5º de la Constitución establece: “Son entidades territoriales de la República los departamentos, las intendencias, las comisarías y los municipios o distritos municipales, en que se dividen aquéllos y éstas”.

Estos son los que podríamos denominar sujetos de la descentralización espacial del Estado. En el orden regional, de acuerdo con su importancia económica y su población, los departamentos, las intendencias y las comisarías. En el orden urbano, los municipios.

El artículo 6º CN\* dice: “Las intendencias y comisarías quedan bajo la inmediata administración del gobierno, y corresponde al legislador proveer a su

\* Constitución Nacional,

organización administrativa, electoral, judicial, contencioso-administrativa y al régimen de los municipios que la integran...”

La centralización extrema a que están sujetas intendencias y comisarías, también llamadas genéricamente “territorios nacionales”, las subordina directamente al gobierno nacional, que las dirige a través del Departamento Administrativo de Intendencias y Comisarías, creado mediante el Decreto 1925 de 1975.

## 2. *Urbe y región*

Uno de los propósitos concretos de esta investigación es procurar un desarrollo del concepto de “sujetos de la descentralización espacial del Estado”, a partir de las instituciones departamento y municipio, pero sin comprometer las posibilidades del tema a estas dos básicas figuras de nuestro Derecho Público.

Las últimas reformas de la Constitución Nacional, aún sin desarrollo legislativo, posibilitan sugestivos progresos e innovaciones en el diseño espacial del Estado.

Así, por ejemplo, prescribe el artículo 7º CN: “fuera de la división general del territorio habrá otras, dentro de los límites de cada departamento, para arreglar el servicio público.

Las divisiones relativas a lo fiscal, lo militar, la instrucción pública, la administración, de justicia, la planificación y el desarrollo económico y social *podrán no coincidir con la división general*”.

El artículo 80 CN, relativo al Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, hace referencia a “las inversiones para impulsar el desarrollo regional”.

El artículo 118 CN, numeral 3º dispone que el presidente de la República deberá presentar el proyecto del Plan Nacional de Desarrollo, “entre cuyos objetivos deberá contemplarse el desarrollo armónico de las diferentes regiones del país...”.

Nuevos modelos de organización municipal introducidos por la Constitución han preparado parcialmente el terreno, como veremos en detalle más adelante, para reformas que no se harán esperar en lo tocante al régimen urbano.

La convicción, aún no precisada en sus alcances y consecuencias, de que la división política tradicional del país ya no basta para los requerimientos contemporáneos del Estado, ha traspasado ya el umbral de la opinión pública para infiltrarse en la misma Constitución. Aunque nos hallamos todavía en una etapa de indefinición y búsqueda, es indudable que debe revisarse la distribución geográfica del país y dotar a todos sus sectores de instrumentos económicos, jurídicos y políticos suficientes y vigorosos.