

## La descentralización territorial en Italia y Colombia

### I. PREMISA SOBRE EL MÉTODO COMPARADO

Esta contribución ilustra sintéticamente la descentralización en los dos países e intenta enmarcar los dos ordenamientos dentro de los modelos presentes en el panorama europeo por una parte, y el latinoamericano, por otra, siendo además un modo de señalar algunas tendencias comunes –sobre la descentralización–, no solo para los dos sistemas aquí analizados, sino también para los de otros estados europeos y extra-europeos.

Antes de iniciar el examen de la descentralización en los dos países es necesario decir algo sobre el método comparado, especialmente sobre el papel del derecho comparado en el estudio de los ordenamientos descentralizados (federales o regionales, según la clasificación que se adopte) y de aquellos centralistas. Ya que quien decide afrontar un análisis de este tipo sobre dos o más ordenamientos sin una premisa comparada y sin tomar en cuenta las reglas que impone el derecho comparado, corre el riesgo de reducir la comparación a una simple confrontación del derecho interno con el derecho extranjero.

El estudio y la utilización del derecho comparado, en una época en la cual los siste-

mas jurídicos parecen estar cada vez más cercanos unos a otros, resultan indispensables en el plano teórico y práctico. Junto a la función principal del derecho comparado de organizar el conocimiento de cada uno de los sectores de estudio para ver cómo nacen, se desarrollan y circulan los diferentes modelos, se está formulando lo que los comparatistas llaman las “funciones subsidiarias de la comparación”<sup>1</sup>.

Por una parte, el derecho público comparado se está “especializando” o “ramificando” cada vez más; por eso, hoy hablamos tanto de un derecho administrativo comparado, como de un derecho eclesiástico comparado<sup>2</sup> y hasta de un derecho de las entidades territoriales comparado, aunque, si bien es cierto, este último todavía esté en una fase incipiente. Mientras que por otra, desde el punto de vista práctico, los estudios comparados se prestan para muchos usos. Pensemos, por ejemplo, en la gran utilidad para la elaboración de textos legislativos, ya que seguramente las asambleas nacionales o locales de los países políticamente descentralizados miran con gran interés las experiencias extranjeras antes de escribir un texto normativo. También en los casos de reforma constitucional o de formación de nuevas constituciones el conocimiento de los modelos ofrecidos en

el panorama comparado no puede ser obviado. Tal como ha sucedido en Colombia en 1991, o en Italia en el año 2001 con la reforma constitucional del Título v, dedicado al reparto de competencias territoriales, y como se viene haciendo en los últimos meses con la revisión completa de la segunda parte de la Constitución italiana.

Lo anterior vale tanto para la recepción de determinadas instituciones, funciones, procedimientos, etc. (microcomparación), como, por ejemplo, permaneciendo en el campo de los ordenamientos descentralizados, para las instituciones de participación en el nivel local, la forma de gobierno local y la designación del poder ejecutivo local, la relación entre políticos y funcionarios públicos, la adopción de figuras como el *city manager*, o el *ombudsman*, las formas asociativas entre entes locales, etc., donde la sensibilidad del comparatista debe ser mayor, con el fin de evitar transponer dentro de un específico ordenamiento jurídico institutos creados y madurados en contextos completamente diferentes que generarían el consiguiente rechazo<sup>3</sup>.

El presupuesto principal para la comparación es que el “objeto” sea comparable<sup>4</sup>, es decir, que el conocimiento que se tenga de los ordenamientos originarios, de las familias jurídicas de proveniencia, de la forma misma de Estado permitan enmarcar dicha institución o procedimiento dentro de contextos de gran similitud.

De otra parte, la comparación puede hacerse no sólo por analogías, sino también analizando las divergencias<sup>5</sup>, como es el caso de la macrocomparación, donde las discrepancias representan el punto vital de la comparación (pensemos en la diferencia entre familias jurídicas de *civil law* y de *common law*).

Debemos recordar también que el derecho comparado se diferencia de otras ciencias y disciplinas<sup>6</sup>: en primer lugar, de la ciencia política, porque ésta se concentra sobre el “ser” y no sobre el “deber ser”; de la historia del derecho (aunque si bien, en muchas ocasiones, es de gran ayuda para el estudio del derecho comparado, sobre todo en los países, como es el caso de los latinoamericanos, que han experimentado profundos cambios históricojurídicos que hacen, a veces, parecer sus propias realidades sociales más determinantes que el papel institucional mismo del Estado o del derecho); de la teoría general del derecho y del estudio mismo del derecho extranjero, que para algunos autores representa “un presupuesto necesario para la comparación”<sup>7</sup>. Un análisis comparado no ignora las demás ciencias: todo lo contrario, las utiliza para profundizar los conocimientos de los ordenamientos objeto de estudio, y esto es precisamente lo que haremos en el presente estudio.

## II. ESTADO UNITARIO Y ESTADO COMPUESTO: COMPARACIÓN DE DOS MODELOS DE ESTUDIO

Hechas las anteriores precisiones, podemos aplicar las reglas de la comparación a un caso práctico, es decir, a la observación de los dos países objeto de nuestro análisis. De todo lo dicho hasta el momento, se deduce que el estudio de estos dos países no puede ser afrontado desde la óptica macrocomparada, aunque Italia y Colombia pertenecen a la misma familia jurídica (*civil law*) y, desde el punto de vista sincrónico, asumen la misma forma moderna de Estado: Colombia, como la mayor parte de los países de América Latina en los años noventa, ha aprobado una nueva Constitu-

ción en la que se reconoce como Estado social y democrático de derecho (art. 1.º CP), como igualmente lo había ya hecho Italia después de la segunda Guerra Mundial; y si bien en el ámbito de la organización administrativa los dos países han sufrido una fuerte influencia del modelo francés, y durante el mismo período, los años noventa, han realizado una “*desconcentración*” de los aparatos administrativos burocráticos del nivel central, respecto al tema que nos interesa tratar en este momento, en materia de descentralización política, y no solamente de organización burocrática, las diferencias son notables.

Sería inadecuado, por consiguiente, realizar un análisis solamente sobre los aspectos específicos de cada institución, pues, por ejemplo, al confrontar las realidades municipales italiana y colombiana, sería erróneo tomar únicamente como elemento fundamental el dato de que en los dos países los municipios existen y representan la “célula base” de la descentralización territorial, porque para poder comprender el funcionamiento de la realidad municipal es necesario además introducirla dentro de un específico contexto de organización territorial, que en cada uno de los *ordenamientos* en cuestión es sustancialmente diferente.

Desde el punto de vista teórico-doctrinal, entendiendo la forma de Estado ya no como el conjunto de principios y normas que disciplinan la relación entre el aparato estatal y la comunidad de ciudadanos (relación entre “autoridad y libertad”<sup>8</sup>), sino como las normas que disciplinan las relaciones entre el Estado central y los entes territoriales autónomos (división vertical del poder), si utilizamos las categorías “fundamentales” del Estado unitario, podemos enmarcar los dos ordenamientos objeto de estudio en los siguientes modelos.

De la lectura del texto constitucional, Italia parece formar parte de los países con una forma de Estado compuesta, específicamente de aquellos pertenecientes al modelo regional, aunque la propuesta de revisión de la segunda parte de la Constitución que actualmente se discute en Parlamento haya sido presentada por el aparato político como una “reforma federalista”. Pudiera decirse que constituye junto con España el único ejemplo de Estado regional en el panorama europeo, no siendo posible considerar totalmente regional la forma de Estado del Reino Unido, Portugal o Francia, ni siquiera después de la reforma constitucional francesa de 2003.

En Colombia, por el contrario, la norma constitucional establece un ordenamiento descentralizado en su Título XI, dedicado a la organización territorial, pero difícil de encuadrar dentro del modelo regional, como se explicará en breve.

Como sabemos, entre el Estado regional y el Estado federal, así como entre éstos y el Estado unitario, uno de los elementos diferenciadores es la presencia de entes territoriales dotados de un estatuto propio y de competencias normativas y administrativas como expresión de la autonomía política (y no de soberanía), reconocida por la Constitución. En el momento actual, es éste uno de los elementos indispensables para individualizar la naturaleza regional de un Estado según la mayoría de la doctrina; otros rasgos característicos son la presencia de un Senado representativo de las regiones, una participación limitada de las mismas en el ejercicio de las funciones estatales y la falta de cortes judiciales en el ámbito local.

Italia cumple completamente con tales requisitos: el modelo era ya presente en el seno de la Asamblea constituyente, gracias

a AMBROSINI<sup>9</sup>, que en sus escritos proponía el modelo regional como un “tipo intermedio” entre el Estado federal y el Estado unitario, inspirándose en el modelo adoptado por la Constitución española de 1931. En el caso de Colombia no se puede razonar en los mismos términos. La creación e institucionalización de las Regiones, conforme dispone el artículo 286.2 CP, se deja en manos del legislador y, por tanto, estos entes no tienen un reconocimiento expreso a nivel constitucional. Así las cosas, las regiones en el ordenamiento jurídico colombiano, como entes territoriales, no son más que el reconocimiento de una reminiscencia histórica, que la Constitución de 1886 había conservado de la precedente Carta de los Estados Unidos de Colombia de 1863, aun a pesar del reconocimiento expreso que hacía de un modelo de Estado unitario centralizado<sup>10</sup>. Los constituyentes de 1991, lejos de querer establecer una región con las características que dicho ente tiene en el ordenamiento italiano o español, como se dijo entonces, por la presencia de ciertos asesores españoles en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente, reconoce en cambio una especie de ente administrativo de planificación, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía política, que desde la óptica del derecho administrativo respondería más bien al concepto de descentralización por servicios, asemejándose a la categoría de los Establecimientos públicos<sup>11</sup>.

Más allá del simple dato lingüístico —efectivamente, hasta este momento se ha hablado de Regiones porque las dos Constituciones mencionan dicho término— en Colombia no existe un nivel intermedio real entre el Estado y los entes territoriales, dotado de potestad legislativa, compartida con el Estado central, capaz de satisfacer el requisito mínimo necesario para poder ser considerado

como un Estado regional. En efecto, no es suficiente introducir las Regiones en el texto constitucional —el caso emblemático es Francia, después de la reforma constitucional de 2003— para considerar un estado descentralizado como de tipo regional. Es necesario que estos entes gocen de una potestad legislativa para hacer efectiva la autonomía que les ha sido atribuida.

Si bien las teorías sobre la naturaleza del Estado regional son aún muy contradictorias —para algunos pertenece a la categoría de Estado unitario, para otros un tipo intermedio entre éste y el Estado federal, y hay quienes incluso lo consideran un tipo de descentralización— y si bien las experiencias de cada Estado ofrecen un amplio abanico de soluciones, el Estado regional nos permitirá analizar no solo sus características principales, sino además las “verdaderas intenciones” perseguidas por estos dos países, permitiéndonos, al menos en principio, considerar este modelo como un punto de partida en el caso italiano y como una posible meta en el caso colombiano.

Pero aunque no sea posible la comparación entre los entes, las competencias y las fuentes normativas de los dos ordenamientos, ya que no sería útil hacer un análisis del ente regional en Italia y en Colombia, así como tampoco sobre el Departamento colombiano o la Provincia italiana, con la única finalidad de establecer la lista de tareas y la trascendencia que en cada uno de los dos países asumen estos entes, sí sería factible, por el contrario, inferir algunas tendencias comunes de los dos ordenamientos jurídicos: si para ello nos adentramos en los procesos de descentralización desde un punto de vista dinámico y no estático, entendiendo el federalismo como proceso —*federalizing process* según la definición de C. J. FRIEDRICH<sup>12</sup>—, en contraposición con la visión estática del modelo de Estado federal.

Ante todo, como hemos señalado, las teorías sobre la naturaleza de los modelos de Estado unitario y compuesto, así como sus múltiples subdivisiones posibles, tienen una importancia relativa en la medida en que, con el paso del tiempo, cambian tanto los procesos como las correspondientes tentativas de clasificación de las formas de Estado, las cuales se refieren a momentos históricos determinados. Por tanto, al comparatista dedicado al tema de las formas de descentralización se le impone en su estudio –bien sea que utilice las técnicas de la analogía o de la diferenciación– una mayor sensibilidad y cuidado, pues debe prestar una atención particular a la presencia de las nuevas tendencias.

El proceso de descentralización que interesa a la mayor parte de los estados democráticos contemporáneos es una de las tendencias actuales dentro del panorama comparado, válido tanto para las democracias antiguas como para las de más reciente implementación, considerando que la división vertical de los poderes públicos constituye o debería constituir un antídoto contra la concentración del poder.

En Europa, por ejemplo, basta pensar cómo los países del Este, después de la caída del comunismo, han visto renacer las realidades municipales. Consideración extensible también para los países de América latina que, después del proceso de revisión constitucional experimentado en los años noventa, han optado por tímidas formas de descentralización.

Esta situación pone de manifiesto cómo la descentralización operada en la mayoría de los ordenamientos jurídicos es tanto burocrática como política y, por tanto, cuenta con entes capaces de autogobernarse en cuanto disponen de asambleas representativas, elegidas directamente por la población de un territorio específico, que como

hemos verificado sucede tanto en Colombia como en Italia. Asimismo, se consolida cada vez más la convicción de que la descentralización es un antídoto contra la globalización, en la medida en que esta última debilita los “estados nacionales”, reforzando en cambio los gobiernos locales.

La tendencia hacia la descentralización, por lo menos en Europa, camina de forma paralela con una tendencia opuesta hacia una participación cada vez más intensa de los estados nacionales en la Unión Europea, pese a que la experiencia *sui generis* sobre el concepto y la naturaleza de la Unión todavía no esté bien definida. Esta circunstancia, desde hace ya algún tiempo consolidada, de mayor participación en la Unión Europea, fruto del Tratado de Constitución europea firmado en Roma el 29 de octubre de 2004, va de la mano de algunas reformas importantes en materia de descentralización. Por citar algunos ejemplos: Italia con la reforma constitucional de 2001, Francia mediante la reforma constitucional de 2003, Reino Unido con la *Devolution Acts* de final de los años noventa. Este panorama nos permite confirmar en Europa una tendencia de “debilitamiento” del concepto de soberanía estatal, tanto hacia arriba como hacia abajo.

Seguramente es prematuro proponer un parangón con los estados de América Latina, que si bien miran de cerca los procesos que se gestan al otro lado del continente, como se puso de manifiesto con la Declaración del Cuzco del 9 de diciembre de 2004, en la perspectiva de una posible “unión” sudamericana, el proceso se encuentra todavía en una fase embrionaria, concentrada en este primer momento únicamente en acuerdos de tipo económico. Como anotábamos antes, los juristas latinoamericanos están siguiendo el desarrollo de la Unión Europea para comprender su naturaleza y

lograr entender si la misma pudiera constituir, en el panorama comparado, un modelo de referencia. Hasta el momento, la respuesta a este interrogante no se ha producido ni siquiera en Europa, si bien una de las tareas de la doctrina es precisamente la de estudiar los modelos, las formas de transposición de los mismos y en general seguir de cerca los nuevos fenómenos que surgen en el campo del derecho comparado.

Por todo lo anterior, podemos confrontar los casos de Italia y Colombia en el sistema dinámico general de la descentralización, aunque desde perspectivas y contextos diferentes.

Además, las nuevas tendencias de la descentralización nos ofrecen otro elemento importante que comprende a los dos países: el del reconocimiento constitucional de los entes locales a la par de las regiones. Si bien en el pasado uno de los factores distintivos del Estado unitario respecto al Estado regional era el reconocimiento constitucional que se hiciera de los entes locales, hoy vemos cómo en las constituciones de muchos estados considerados regionales, junto a las normas que se refieren a las regiones, se encuentran otras que, en la regulación de los entes locales, son capaces de limitar la discrecionalidad del legislador, tanto estatal como regional.

Ya hace más de dos siglos TOCQUEVILLE sostenía que “precisamente en el municipio reside la fuerza de los pueblos libres. Las instituciones municipales representan para la libertad lo que las escuelas primarias representan para la ciencia”<sup>13</sup>. Y como testimonio de que el municipio representa la célula base de la descentralización, tanto en la Constitución colombiana como en la italiana, de manera particular después de la reforma constitucional de 2001, se hace un reconocimiento expreso de la au-

tonomía local en sus distintas vertientes organizativa, legislativa y financiera.

Esta tendencia de reconocimiento y refuerzo del municipio, capaz de amenazar las teorías “clásicas” del Estado regional y del Estado unitario, no debemos ignorarla, porque influye directamente sobre uno de los elementos fundamentales de diferenciación de las mismas, es decir, sobre el papel del municipio en los estados modernos. Italia y Colombia entran plenamente en el mismo *trend*, ya que en sus respectivas constituciones está reconocida la importancia de este ente territorial.

### III. LA DESCENTRALIZACIÓN EN ITALIA: LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DE LOS ÚLTIMOS CUATRO AÑOS

Tomando en consideración el ordenamiento italiano, describiremos sintéticamente los aspectos esenciales de las últimas reformas, teniendo siempre como punto de referencia el modelo del Estado compuesto, apenas enunciado.

En Italia, en los últimos cuatro años, se han aprobado dos importantes revisiones de la Constitución que han cambiado de modo determinante el papel de las regiones y de los entes locales en el panorama institucional.

En 1999, la Ley Constitucional n.º 1 modificó la elección del presidente de la Región, que ahora es directa, salvo que los estatutos regionales dispongan otra cosa, y otorga al Estatuto la posibilidad de elegir la forma de gobierno regional y a la ley regional la decisión sobre el sistema electoral. En 2001, la Ley Constitucional n.º 3, conocida comúnmente como Reforma del Título v, de la que tanto se habla en Italia y en el extranjero, ha implicado una serie de cambios en la potestad estatutaria y reglamen-

taria de los entes locales<sup>14</sup> y de sus funciones administrativas, con la introducción del principio de subsidiariedad<sup>15</sup> en las finanzas locales<sup>16</sup> y con la abolición del sistema de control regional sobre los actos de los entes locales. Tales modificaciones han influido sobre la estructura y sobre el nivel funcional de los entes locales, reelaborando el mapa del complejo sistema territorial italiano. Es representativa la nueva organización territorial de la República, a tenor del nuevo artículo 114 de la Constitución: “la República está conformada por los Municipios, las Provincias, las Ciudades metropolitanas –que todavía no han sido creadas–, las Regiones y el Estado”. Además, la Ley de 2001 ha revolucionado el reparto de competencias legislativas entre el Estado y las Regiones, siguiendo el esquema típico de los estados federales, es decir, reservando a las Regiones una competencia general y residual sobre todas las materias no expresamente enumeradas por el artículo 117 constitucional. La Constitución italiana establece dos listas: una para las materias de competencia exclusiva del Estado y otra para las materias de competencia concurrente, en las cuales el Estado define los principios fundamentales y las Regiones legislan sobre la materia de forma detallada. A las Regiones les corresponde, por tanto, una potestad legislativa exclusiva y residual y una potestad concurrente que debe “repartirse” con el Estado.

Actualmente, la materia “entes locales” se divide entre la competencia exclusiva del Estado (legislación electoral, órganos de gobierno y funciones fundamentales de los Municipios, las Provincias y las Ciudades metropolitanas) y la competencia exclusiva de las Regiones para disciplinar la parte restante. En síntesis, se puede afirmar que la forma de gobierno de los entes locales, incluida la legislación electoral, está en manos

del Estado central con un espacio mínimo de acción otorgado a la potestad estatutaria de los entes locales, mientras que a las Regiones les corresponde la tarea de diseñar su propia organización territorial, por ejemplo, eliminando o conservando ciertos entes como las Comunidades montañosas, ente local típico de las zonas de montaña italiana, o estableciendo nuevas formas asociativas entre entes locales, distintas de las que ya existen.

El panorama normativo se complica notablemente con el reconocimiento constitucional de la potestad estatutaria y reglamentaria de los entes locales, que antes del 2001 era solo de rango legislativo, no constitucional. El estatuto, como sabemos, es el acto normativo adoptado por el ente local para disciplinar su organización interna (las atribuciones de los órganos que lo conforman, las formas de garantía y de participación de las minorías, la participación popular, etc.), prácticamente una especie de *Grundnorm* del ente. Los reglamentos, en cambio, dictan las normas para disciplinar el ejercicio de las funciones del ente, las cuales en aplicación del principio de subsidiariedad se ven notoriamente ampliadas.

Por tanto, es particularmente complejo establecer el sistema de fuentes en materia de entes locales: al lado de las fuentes estatales –cuya *ratio* consiste en crear la homogeneidad estructural entre todos los entes que conforman la República– están las fuentes regionales –llamadas a disciplinar las realidades territoriales concretas– y también las fuentes locales, de cada uno de los entes, que ahora han sido constitucionalizadas. Por consiguiente, si ya antes del 2001 no se podía realizar una interpretación utilizando únicamente el criterio jerárquico, después de la reforma dicho criterio cede, aún más, el paso al criterio de la separación de competencias.

La complejidad del sistema de fuentes local no representa ciertamente una prerrogativa del ordenamiento italiano: todos los sistemas descentralizados deben vérselas con una superposición de actos normativos entre las diferentes autonomías territoriales. No pretendemos plantear en este trabajo, ni las innumerables dudas que en la doctrina italiana se han presentado, ni enunciar las también numerosas propuestas de interpretación que se han barajado durante estos cuatro años. Nos limitaremos a señalar que el legislador constituyente del 2001, si bien de una parte ha acercado el ordenamiento italiano al de sus países vecinos europeos con un fuerte nivel de descentralización, al menos, en lo que tiene que ver con las relaciones entre el Estado central y el nivel intermedio, constituido en Italia por las Regiones, –de modo particular con el nuevo reparto de competencias legislativas entre el Estado y las Regiones–, por otra parte no ha realizado el “salto cualitativo” necesario para reconducir todo el sistema de las autonomías locales dentro del marco normativo e institucional más amplio de las Regiones a las cuales éstos pertenecen. Sobre este punto en particular, el legislador constitucional hubiera debido dar un paso atrás, teniendo en cuenta que la Constitución italiana, en el artículo 5.º, “reconoce y promueve las autonomías locales”, norma que no ha sido modificada por la reforma en mención sino que por el contrario ha sido el *leit motiv* que la ha inspirado. Para que nos entendamos, la autonomía de los entes locales ha sido potenciada en el plano normativo mediante la constitucionalización de la potestad estatutaria y reglamentaria, pero en el plano estructural es muy débil, porque los elementos que fundan la forma de gobierno están todavía concentrados en las manos del Estado central.

Una serie de elementos –principios constitucionales, tradiciones históricopolíticas del país, intereses autonómicos de los representantes de las autonomías locales– han llevado a excluir un modelo de descentralización basado solamente en el fuerte papel de las Regiones. En modo diferente de lo que sucede, por ejemplo, en Alemania, Austria o Suiza, donde el ordenamiento de las autonomías locales –mejor, de los Municipios– está disciplinado por el nivel intermedio, es decir, por los *Länder* o, como sucede en Estados Unidos, por parte de los Estados federales. La decisión italiana, si bien cercana, por ejemplo, a la experiencia española, en cuanto se relaciona con el nivel regional, se aleja en cambio de la concepción del orden local. Difícilmente el legislador estatal italiano podría ahora disciplinar de forma detallada el ordenamiento local, basándose en una especie de Ley Reguladora de Bases del Régimen Local española, puesto que es la Constitución misma la que limita la potestad legislativa estatal, concediendo a los entes locales el espacio necesario para el ejercicio de la autonomía de la cual gozan.

En un marco constitucional aún incierto, debido a la lenta implementación de las reformas del 2001, el Parlamento está aprobando un nuevo diseño de ley de revisión de la parte segunda de la Constitución. Aunque el *iter* de aprobación haya recorrido ya la mitad del camino –antes de la aprobación definitiva por parte de las dos Cámaras<sup>17</sup>–, prefiriendo en este momento no hacer comentarios sobre una reforma que todavía no existe, solamente nos referiremos a ella para resaltar cómo las “intenciones federalistas” de los proponentes de la reforma se reducen sustancialmente a una denominación diferente del Senado de la República, que se transforma en un Senado federal (aunque la composición y

las modalidades de designación de sus miembros no tienen nada que ver con los senados de los estados federales), abandonando así el sistema bicameral perfecto que ha caracterizado el ordenamiento italiano desde sus orígenes, y una modificación posterior del Título v –ya objeto de reforma en el 2001– sobre la competencia legislativa regional y el reconocimiento de algunas condiciones particulares a Roma como capital.

#### IV. LA FORMA DE ESTADO UNITARIO COLOMBIANA: HACIA UN MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y FUNCIONAL

En el caso colombiano, aun a pesar de los esfuerzos de la Constitución de 1991 por introducir cambios fundamentales en el mundo político, económico y social del país, el procedimiento de implementación de tales reformas no se ha producido de manera total, condicionado fuertemente por factores tales como la escasa participación de los ciudadanos, la debilidad institucional en el nivel territorial, la falta de un reparto real de competencias del Gobierno central a los demás entes territoriales descentralizados y la indisponibilidad de los recursos financieros y administrativos en el ámbito local<sup>18</sup>.

En el continente americano, la mayoría de los estados –entre ellos Colombia, Ecuador, Bolivia, Chile, etc.– han preferido asumir una forma de gobierno unitaria, con la excepción de algunos modelos de tipo federal, como en el caso de Argentina, Brasil, México o Venezuela, para determinar su forma de organización política como Estados liberales y democráticos. Sin embargo, no podemos olvidar cómo el debate entre federalistas y centralistas ha sido una de las controversias permanentes en el panorama

jurídico e institucional colombiano desde la época de Independencia hasta nuestros días, como podremos verificarlo en breve.

Durante los primeros años de vida republicana, si bien el país adoptó un régimen decididamente federalista, inspirado en las ideas que dieron vida a una nueva nacionalidad, fruto de los mismos ideales que inspiraron el proceso de emancipación, sin embargo, a partir de 1821, las teorías centralistas entraron en escena prevaleciendo hasta el final de las guerras de independencia como garantía del espíritu de unidad nacional. Con el pasar del tiempo y a medida que desaparecía la amenaza de una nueva reconquista, las tendencias autonómicas triunfaron a partir de 1853 y se consolidaron en Ríonegro con la Constitución de 1863 y la creación de nueve grandes Estados Soberanos. Posteriormente los defensores de la organización centralista del Estado, que ganaron la guerra de 1885, protocolizaron a su vez su victoria en los textos de la Constitución que expidieron un año más tarde<sup>19</sup>.

La Carta política de 1886, aunque se inspiró, según sus autores, en una fórmula conciliadora entre la “centralización política” y la “descentralización administrativa”, puso en marcha un proceso marcadamente centralista<sup>20</sup>, que prevaleció junto a las continuas reformas políticas (1910, 1936, 1945 y 1968) hasta la Constitución de 1991, en la cual el reconocimiento de un modelo de Estado unitario y descentralizado con autonomía de sus entes territoriales se impuso.

En el seno de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 la definición de la organización del poder político y administrativo ocupó varias sesiones de trabajo dedicadas al debate sobre los conceptos de federalismo y centralización del poder<sup>21</sup>, optándose por elegir un sistema intermedio que respondiera a los principios inspiradores de todo el pro-

ceso constituyente, que para evitar mayores conflictos quedaba suspendido por norma transitoria<sup>22</sup> a una reglamentación posterior. Así las cosas, aunque el artículo 1.º de la Constitución define a Colombia como un “Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista”, el nuevo panorama territorial y funcional colombiano, lejos de dirimir la eterna disputa entre centralistas y federalistas, reúne y hace convivir dentro de un complejo sistema de organización, elementos de la estructura unitaria (centralista o descentralizada) como de la estructura federal o regional. Situación que crea no solamente confusión, duplicación e ineficiencia administrativa, sino además un grave problema de irresponsabilidad de la administración, estatal y local, en el ejercicio de las funciones públicas, en la medida que no se logra establecer ni quiénes son los sujetos llamados a ejecutarlas, ni tampoco las materias sobre las que versan las competencias de los diferentes entes que conforman el Estado<sup>23</sup>.

Luego de las anteriores consideraciones históricas, podemos analizar ahora los posibles puntos de encuentro y las significativas diferencias que se presentan en la comparación entre estos dos ordenamientos jurídicos tan distintos, asumiendo una actitud crítica y constructiva que nos permita tomar la experiencia italiana como un modelo de referencia posible. Sin olvidar ni por un momento que para la materialización de cualquier reforma política en un determinado territorio se debe siempre tener en cuenta el contexto en el que la misma está llamada a operar y a generar sus efectos.

En el ordenamiento territorial colombiano se pueden individuar tres niveles de gobierno: central, intermedio y local, pero estos

dos últimos conformados por una amplia gama de entes, desde los clásicos, como el Departamento y el Municipio, junto a unas particulares formas de provincias y regiones, hasta las nuevas formas establecidas para garantizar el pluralismo étnico del país, como son los nuevos *territorios indígenas* (art. 286 CP). Esas nuevas entidades territoriales desafortunadamente ocupan espacios geográficos que se superponen entre sí, creando una situación de gran complejidad que dificulta mucho más la individuación de las tareas, el reparto de competencias y la efectiva descentralización de funciones administrativas. En lo que tiene que ver por ejemplo con el nivel intermedio, la Constitución de 1991 revivió las Provincias como entidades supramunicipales y sub-departamentales, y autorizó la organización de Regiones con carácter supradepartamental. O sea que el nivel intermedio ahora lo constituyen, en su orden, las Provincias, los Departamentos y las Regiones, sin que hasta el momento se haya dictado la Ley general de organización territorial que establezca y defina su campo de actuación. Y en el nivel local, junto a los municipios deben sumarse también los Distritos<sup>24</sup> y entidades territoriales indígenas que, como decíamos, reconoció la Carta del 91.

En Colombia no se ha realizado una descentralización territorial plena, como la que se persigue actualmente en Italia, que implicaría por tanto la transferencia real, integral y permanente de competencias, recursos y poderes de decisión en el ámbito local, sino que se asemeja mucho más al proceso de descentralización, que ya desde finales de los años ochenta se ha venido realizando en América Latina, orientado en la mayoría de los casos por las políticas impuestas por organismos multilaterales<sup>25</sup> como corolario del reconocimiento de los

principio de subsidiariedad, transparencia, eficiencia y eficacia que deben orientar tanto las políticas como la actividad de la Administración Pública, que no contradice de ninguna manera el carácter unitario adoptado como forma de Estado, ni en el nivel estructural ni en el nivel funcional.

Esta forma de actuación y gestión no significa, de ninguna manera, autogobierno de las regiones o de los entes locales como, hemos visto, sería el caso de los modelos de regionalismo italiano o autonómico español<sup>26</sup>, que permiten a los entes territoriales dotarse de un estatuto propio y, lo más importante, ejercitar competencias legislativas y administrativas como expresión de autonomía, que a la luz del derecho colombiano serían impensables, por el monopolio legislativo del Congreso de la República (art. 150 CP). Así las cosas, la referencia a los estatutos que se hace al final del artículo 307 de la Constitución colombiana no podrá nunca permitir que alguna norma de rango no legislativo pueda quitarle funciones al aparato central del Estado para transferirlas a otro ente territorial, al cual la Constitución y la ley le atribuyen solo funciones administrativas. Por ello corresponde a las entidades territoriales prestar y garantizar la prestación, entre otros, de los servicios de salud, educación, saneamiento básico y otros de carácter domiciliario.

#### V. CONTRASTES Y PARADOJAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL COLOMBIANA

No hay duda, son muchos más los elementos de diferenciación que los de semejanza entre la forma de organización político-administrativa colombiana e italiana. Para hablar de descentralización es

indispensable la existencia de un Estado central limitado territorialmente en el ejercicio del poder. Por ello, una de las cuestiones más controvertidas en el derecho público es el tema del reparto de competencias entre el centro y los órganos periféricos.

En el ordenamiento jurídico colombiano el tema asume algunos matices particulares, cuando se habla de los poderes de las regiones y de los entes locales, en la medida en que la presencia de tales entes se consolida, poco a poco, frente a muchas dificultades de orden político, económico y social, mientras a su vez se defiende que la soberanía está concentrada solamente en el Estado, como único punto de impulso del poder político. Aunque la Constitución reconozca que en la República existen varios niveles de gobierno local y que la soberanía pertenece al pueblo, todavía se piensa, bajo algunos aspectos, que las autonomías locales no gozan de soberanía originaria, y por tanto solamente podrían ejercitar los poderes que le han sido “delegados” por parte del Estado central. Al respecto nos remitimos a las consideraciones hechas en materia de Estado unitario en el párrafo anterior.

Además, no podemos olvidar que, más allá del reconocimiento constitucional de entes y de la delegación de algunas competencias y funciones administrativas, falta realizar la correspondiente transferencia de recursos financieros, tributarios y fiscales necesarios para asumir los retos de la nueva forma de organización territorial administrativa que se ha pretendido impulsar desde la reforma de 1991, en busca de una administración pública, tanto a nivel local como estatal, más transparente, económica, eficiente y eficaz, más cercana a los ciudadanos como destinatarios finales de la decisión administrativa.

La descentralización y la desconcentración asumen un papel diferente en este contexto jurídico al que pudieran llegar a desempeñar dentro de un Estado de tipo regional o autonómico: son técnicas administrativas para el reparto de competencias en el ámbito territorial, como se desprende del artículo 209 de la Constitución colombiana, cuando establece que “la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones”.

Junto al problema de la falta de recursos financieros y técnicos del Estado y de los entes territoriales y a la débil voluntad política de los dirigentes para implementar la descentralización territorial, otro factor de gran conflictividad con el que se enfrenta el diseño constitucional que pretende garantizar la participación ciudadana, la autonomía de los entes locales y el desarrollo económico y social del país, es la presencia de una cultura política fuertemente reacia a abandonar el sistema jerárquico de reparto de competencias que durante años ha caracterizado la tradición centralista de los poderes públicos en el panorama institucional colombiano.

#### VI. NUEVO PAPEL DE LA REGIÓN Y DEL MUNICIPIO COLOMBIANOS, BAJO EL PRISMA DEL DERECHO REGIONAL ITALIANO

Si bien consideramos que el modelo regional italiano puede ser iluminante a la hora de formular una posible reforma del modelo estatal colombiano<sup>27</sup>, creemos que todavía persisten factores, tanto internos como externos, que dentro del complejo sistema

territorial colombiano alejan del ideario colectivo la idea de un Estado federal<sup>28</sup>. Por lo tanto, es conveniente analizar ulteriormente las características del Municipio y de la Región colombianas para concluir y completar el cuadro general que hemos querido presentar en estas páginas, conscientes de que un tema como el de la Administración territorial constituye una de las materias en las cuales se puede observar con mayor claridad la lejanía que existe entre la “norma” y la “realidad social”, como quiera que el discurso jurídico ha sido generalmente menos autónomo frente a otros discursos sociales e institucionales<sup>29</sup>, tal y como veremos a continuación.

El proceso de descentralización que se ha venido produciendo en Colombia desde los años noventa reconoce el Municipio como ente territorial autónomo, que superando la fuerte centralización del poder, ha visto redimensionar su papel como espacio idóneo para el ejercicio de la ciudadanía, para la colaboración entre los diferentes grupos sociales y para la participación en la vida social. La autonomía política municipal está determinada fundamentalmente por la elección popular de alcaldes, ya implantada desde el Acto Legislativo n.º 1/1986, a pesar de la cual no podemos decir que la autonomía en la gestión de los intereses locales haya superado la esfera simplemente formal (arts. 286, 287 y 311 Const. y Ley 136/1994). Sobre este punto en particular, parece confirmarse la idea tan difundida en Europa como en América Latina de que la elección “popular” de los órganos municipales (alcaldes, consejos, etc.) representa en sí misma un factor de democracia, por el hecho de permitir a los electores locales individualizar con precisión la persona que se encuentra al mando del poder ejecutivo. Si bien la sola modificación del sistema electoral y/o de la forma de gobierno, incluso en el caso de

aumentar decisivamente el poder ejecutivo local, no constituye per se un índice absoluto para valorar la democracia del ordenamiento. Efectivamente existen otros elementos, como son la elección de las Asambleas locales, el principio de legalidad que sustenta las decisiones administrativas, la definición de competencias entre el aparato político y administrativo, etc.

Desde este punto de vista, en Colombia los entes territoriales locales no tienen autonomía normativa. La facultad de hacer las leyes sigue estando en cabeza del poder legislativo nacional y aunque al gobierno central se le reconoce la facultad de delegar algunas de sus competencias normativas en determinadas circunstancias, los acuerdos y demás actos que la Constitución y la ley permiten emanar en el nivel local no estarán nunca en grado de asimilarse a una verdadera fuente legal que, como ya dijimos, es competencia exclusiva del Congreso de la República.

Asimismo, aunque el Municipio sea un ente autónomo para satisfacer las necesidades de la comunidad local y facilitar la participación en el desarrollo económico, social y cultural de la misma, no podemos reconocer que goce de una verdadera y propia autonomía organizativa aunque sea el ente “fundamental de la política administrativa del Estado”, ya que, según el artículo 320 Const., para la creación, modificación y clasificación de las categorías de municipio, el poder exclusivo es del Congreso. El Estado central limita, de manera decisiva, la autonomía del municipio; pensemos por ejemplo en los casos de municipios de interés nacional en los cuales, aun sin el cumplimiento de los requisitos mínimos para la creación de un municipio, el presidente de la República puede crear estos entes territoriales “especiales”, siempre que así lo soliciten las

Asambleas departamentales<sup>30</sup>, lo cual, sin lugar a dudas, pone de manifiesto el poder que actualmente conserva el ejecutivo nacional en la materia municipal.

Un último problema que podemos señalar para terminar de delinear el modelo de municipio colombiano en la actualidad es el de la autonomía tributaria y fiscal, si tenemos en cuenta que los ingresos del presupuesto local son una pequeña parte comparados con las necesidades del territorio municipal. La satisfacción del interés general, tanto a nivel nacional, sectorial o local, frente a un presupuesto elaborado y coordinado desde el centro, permite la interferencia del gobierno central y de la Administración nacional de impuestos en las materias que, como por ejemplo, la salud, la educación, etc., han sido atribuidas al gobierno de los entes locales para permitir acercar el poder de las autoridades públicas a los ciudadanos<sup>31</sup>.

En cuanto a las Regiones, dos o más departamentos podrán constituirse como tales, con fines administrativos y de planificación, de acuerdo con lo establecido por una ley nacional. Hasta el momento, no se ha emanado todavía la Ley que las debería regular y, por tanto, nuestra observación se tiene que limitar a señalar cómo de la norma constitucional colombiana deducimos que la Región, aunque con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio, solo pretende ser una forma de colaboración entre entes locales –los Departamentos– con el objeto de realizar programas conjuntos de desarrollo económico y social dentro de sus respectivos territorios, lejos de ser una transferencia real de competencias de un ente territorial a otro, política y administrativamente autónomo. Estamos en presencia de una forma de ejercicio de la actividad administrativa descentralizada por servicios, donde para ejercitar

el poder ejecutivo nacional, el gobierno debe ceder una parte de las funciones a instancias subnacionales, para cumplir con las finalidades del Estado como comunidad jurídica y políticamente organizada.

Como puede observarse, estas Regiones sólo comparten con sus homólogas italianas la denominación y, aun manteniéndose las regiones geográficas de siempre, todavía no se ha creado ninguna como forma de colaboración económica y funcional para el logro de objetivos y finalidades comunes, como la de la planificación, a la que se refiere expresamente la norma constitucional. Aunque es factible pensar que esta categoría de ente territorial representaría sin lugar a dudas un gran avance en materia de descentralización de funciones del ámbito nacional al local, favoreciendo incluso la gestión autónoma de los recursos administrativos y financieros, en sintonía con las exigencias de democracia que impone la sociedad moderna. En todo caso, en Colombia se está lejos de una concepción de autogobierno local en la que la comunidad como grupo social jurídicamente organizado supere su simple posición de sujeto pasivo de la acción administrativa.

En conclusión, en el panorama colombiano, la materia de la organización territorial se enfrenta ante una disyuntiva: conservar los poderes, atribuciones y funciones en el gobierno central o ejercitar la autonomía administrativa, financiera y funcional de los entes territoriales, aplicando las normas que mejor respondan a las necesidades de los territorios y comunidades locales. Un nuevo reparto del territorio, o mejor, la implementación de los diferentes niveles de gobierno territorial, que responda a las exigencias de pluralismo y participación, podría favorecer las relaciones entre el aparato del Estado –central y local– y la población de las diversas comu-

nidades que la conforman. Desde esta óptica y teniendo en cuenta que dentro de una organización unitaria, como la colombiana, se deben ejercer las funciones administrativas garantizando siempre la unidad del sistema, reviste un interés particular el papel que cumplen los denominados entes “intermedios” (regiones, provincias, departamentos) en el seno de un proceso de transferencia de funciones del Estado central a los entes locales. Los niveles de gobierno intermedios podrían servir como punto de encuentro y de discusión de las administraciones públicas nacionales sectoriales o locales, así como también evitarían la interferencia directa del poder central en la organización administrativa del gobierno local.

#### VII. PERSPECTIVAS DE FUTURO DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN COLOMBIANO

A manera de conclusión, aunque la Constitución colombiana de 1991 defina el Estado como descentralizado, falta todavía una definición de competencias clara entre los diferentes niveles de gobierno local, con el fin de evitar las situaciones de conflicto, como las que se crean actualmente, por la atribución de las mismas funciones a diferentes entes, o por la imposibilidad de determinar quién es el sujeto responsable de la actividad administrativa.

Las finanzas locales se caracterizan por una escasa autonomía fiscal y tributaria, incapaces de hacer frente al mandato constitucional. Hasta el momento, la “delegación” de funciones solo ha aumentado el gasto público local para responder a las necesidades adicionales que la existencia de un Estado social y democrático de derecho impone. Los entes locales para el normal desempeño de las funciones públi-

cas continúan utilizando las transferencias nacionales como la mayor fuente de ingreso para responder al déficit financiero en el que se encuentra, salvo algunas muy contadas excepciones, la gran mayoría de los municipios en Colombia a la hora de poner en marcha el proceso de descentralización administrativa

Asimismo, pese haberse reforzado el papel del municipio como ente político, administrativo y financieramente autónomo, hace falta establecer los mecanismos de coordinación entre el gobierno nacional y local, así como entre la autoridad y la población. El Departamento no satisface las expectativas de órgano intermedio de coordinación entre el Estado central y los entes locales periféricos.

En el ordenamiento territorial colombiano, si bien parece consustancial a la implementación del proceso de descentralización que se ha venido operado en los últimos años, la necesidad de aplicar de manera sistemática y dosificada un nuevo modelo político-territorial, éste no se deduce ni de los debates de la Asamblea Nacional Constituyente, ni como fruto del trabajo de la Comisión de Ordenamiento Territorial, creada como instancia especial y transitoria por la reforma constitucional de 1991. Durante los últimos años se han barajado las más variadas y disímiles propuestas de reforma de la estructura y de la organización territorial colombiana, algunas a partir del fortalecimiento de las regiones como entidades territoriales, de connotación antropogeográfica, las cuales deberán estar precedidas de la constitución y funcionamiento por un período aún no definido de tres a diez años, de las regiones administrativas y de planificación. Mientras en otras se aboga por la existencia de asociaciones de municipios, departamentos, etc., y por el fortalecimiento de la figura departamental. Un panorama tan incierto

nos hace creer que una hipotética transformación del Estado unitario colombiano en un modelo regional autonómico es todavía una idea en fase de construcción.

GIORGIA PAVANI

Laureada en Jurisprudencia,

Candidata al Doctorado en Derecho Constitucional

Università degli Studi di Bologna

JHOANA A. DELGADO GAITÁN

Abogada Universidad Externado de Colombia

Candidata al Doctorado en Derecho Público

Università degli Studi di Bologna

Trabajo presentado en el seminario internacional sobre Organización territorial comparada, auspiciado por la Universidad de Cádiz en la ciudad de Jerez de la Frontera, 9 y 10 de junio de 2005.

1. G. DE VERGOTTINI. *Diritto costituzionale comparato*, 5.<sup>a</sup> ed. Padua: Cedam, 1999, p. 5.

2. Cfr. L. PEGORARO y A. RINELLA. *Introduzione al diritto pubblico comparato. Metodologie di ricerca*. Padua: Cedam, 2002, p. 23.

3. G. BOGNETTI. *Introduzione al diritto costituzionale comparato*. Turín: Giappichelli, 1994, p. 115.

4. P. LEGRAND. *Le droit comparé*. Paris: Puf, 1999, pp. 39 y ss.

5. G. LOMBARDI. *Premesse al corso di diritto pubblico comparato. Problemi di metodo*. Milán: Giuffrè, 1986, p. 38.

6. Cfr. PEGORARO y RINELLA. *Introduzione al diritto pubblico comparato*, cit., p. 81.

7. Cfr. LOMBARDI. *Premesse al corso di diritto pubblico comparato*, cit., p. 38: "Conoscere il diritto straniero è dunque comparazione, perchè ne rappresenta la prima operazione mentale, cioè la costruzione o ricostruzione di uno dei termini (che possono essere molteplici nel tempo e nello spazio) del raffronto". De opinión contraria, D. KOKKINI-IATRIDOU. *Een inleiding tot het rechtsvergelijkende onderzoek*. Amsterdam-Tilbourg: Kluwer-Deventer, 1988, p. 5.

8. C. MORTATI. *Istituzioni di diritti pubblico*, 9.<sup>a</sup> ed., t. I, Padua: Cedam, 1975, p. 135.

9. G. AMBROSINI. "Un tipo intermedio di Stato tra l'unitario e il federale, caratterizzato dall'autonomia regionale", *Rivista di Diritto Pubblico*, 1933, pássim.

10. S. MORELLI. *La revolución francesa y la administración territorial en Colombia. Perspectivas comparadas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1991, p. 302.

11. J. VIDAL PERDOMO. *Derecho Administrativo*, 12.<sup>a</sup>

ed. Bogotá: Legis y Universidad del Rosario, 2004, p. 146.

12. C. J. FRIEDRICH. *Trends of federalism in theory and practice*. Londres: Pall Mall, 1986, p. 7.

13. A. DE TOCQUEVILLE. *La démocratie en Amérique*, I, 1835, p. 70.

14. Artículo 114.2, constitucional: “I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione” y artículo 118 constitucional: “La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell’organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite”.

15. Artículo 118.1, constitucional: “Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l’esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza”.

16. Artículo 119.1, constitucional: “I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa”.

17. El proyecto de ley de revisión constitucional (n.º S. 2544-B) se puede consultar en la página web del Senado italiano, en la siguiente dirección: [<http://www.senato.it/leggi/documenti/ddl/piurichiesti.htm>].

18. Ver el interesante estudio sectorial, coordinado por I. RIVAS en 1998, consultable en [<http://www.iadb.org/regions/re3/codes1.htm>].

19. Para una reconstrucción histórica cfr. C. RESTREPO PIEDRAHITA (comp.). *Documentos para la historia del constitucionalismo colombiano*, n.º 2. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2002.

20. Para empezar, eliminó varias rentas departamentales, ordenó trasladar a la Nación los impuestos de timbre y papel sellado, y decretó la más grande expropiación sin indemnización poniendo en manos de la Nación “los baldíos, minas y salinas que antes pertenecían a los Estados Soberanos”.

21. A. HERNÁNDEZ BECERRA. *Ordenamiento y desarreglo territorial de Colombia*, Serie Temas de Derecho Público n.º 64. Bogotá: Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita, Universidad Externado de Colombia, 2001, pp. 98 y ss.

22. Artículo 20 transitorio de la Constitución colombiana de 1991, que le otorgaba facultades al Go-

bierno Nacional, por un término de dieciocho meses contados a partir de la entrada en vigencia de la Constitución y teniendo en cuenta la evaluación y recomendaciones de una Comisión conformada por tres expertos en Administración Pública o Derecho Administrativo designados por el Consejo de Estado; tres miembros designados por el Gobierno Nacional y uno en representación de la Federación Colombiana de Municipios, para suprimir, fusionar o reestructurar las entidades de la rama ejecutiva, los establecimientos públicos las empresas industriales y comerciales y las sociedades de economía mixta de orden nacional, con el fin de ponerlas en consonancia con los mandatos de la reforma constitucional y, en especial, con la redistribución de competencias y recursos que ella establece.

23. S. MORELLI RICO. *La autonomía territorial en Colombia: balance y perspectivas cuatro años después de su proclamación*, Serie Temas de Derecho Público n.º 43. Bogotá: Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita, Universidad Externado de Colombia, 1996, pp. 75 y ss.

24. El de Bogotá, que fue Distrito Especial en 1945, y en 1991 se convirtió en Distrito Capital. Y los de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla, que surgieron en 1989, 1989 y 1993 respectivamente.

25. Ver el interesante estudio sectorial, coordinado por I. RIVAS en 1998, ya citado.

26. P. LUCAS VERDÚ. *Curso de derecho político*, vol. IV. Madrid: Tecnos, 1983, pp. 661 y ss.

27. Siguiendo a los más notorios defensores de un modelo federal colombiano cfr. entre otros, J. CASTRO. *La cuestión territorial*. Bogotá: Oveja Negra, 2004, pp. 16 y ss. HERNÁNDEZ BECERRA. *Ordenamiento y desarreglo territorial de Colombia*, cit., pp. 87 y ss.

28. En este sentido, ver el Proyecto de ley n.º 16, presentado en el 2003 en el Senado de la República, que estaba orientado a la creación de Asociaciones de Municipios y al refuerzo de la institución departamental.

29. Como bien lo define B. DE SOUSA SANTOS. *De la mano de Alicia: Lo social y lo político en la postmodernidad*. Bogotá: Siglo del Hombre y Uniandes, 1998, p. 154, al referirse a la influencia constitutiva del cambio social en las reformas jurídicas emprendidas en los países latinoamericanos.

30. Cfr. Artículo 9.º de la Ley 136/1994, modificada por el artículo 16 de la Ley 617/2000.

31. Cfr. Ley 60/1993 en materia de las competencias sociales del gobierno en los niveles central, departamental y municipal.