

Enfoque constitucional de las entidades territoriales en la Constitución de 1886 y 1991

Javier Múnera Oviedo*

I. Entidades territoriales en la Constitución de 1886

Los límites que han señalado las divisiones territoriales dentro del espacio que hoy ocupa la república de Colombia han tenido desde 1499, cuando Alonso de Ojeda descubriera el Cabo de la Vela en la Guajira, diversas denominaciones y extensiones, unas veces impuestas por decisiones adoptadas en España, y otras por decisiones de los constituyentes criollos, consignadas en las distintas constituciones que han organizado políticamente a la república. Desde entonces, Colombia recibió una nomenclatura variada que cada vez identificaba la ideología y concepción política de quienes ejercían el poder dominante en su entorno. Así, fue conocida como reino de la Real Audiencia y Virreinato, durante la colonia, y posteriormente al lograrse la independencia, a partir de 1810, recibió denominaciones como Confederación, Estados Unidos y República, que a su vez en el plano interior han presentado divisiones como Estados soberanos, departamentos, municipios, provincias, distritos, intendencias y comisarías.¹

El proceso histórico de nuestro ordenamiento territorial indica en su más reciente etapa, que podríamos ubicarla a partir de la constitución de Rionegro en 1863, dos variables de igual importancia, aunque con diversidad en sus connotaciones jurídicas, políticas y administrativas. Así, las divisiones del territorio en Estados (1863-1886) y departamentos (1886), han presentado las soluciones federales y unitarias consignadas en los regímenes constitucionales que antecedieron a la Constitución de 1991.

El establecimiento de un régimen federal supone la existencia de una pluralidad socio-política que no tiene expresión institucional, integrada en términos de poder político y de normas jurídicas, en la que aparece fraccionada la unidad del Estado. Por su parte, el unitarismo concibe la comunidad política integrada por lazos de identidad socio-política, que logran traducirse homogéneamente en una unidad política y jurídica. Entre este par de supuestos teóricos discurrieron los regímenes constitucionales del Estado colombiano en los últimos 130 años de su existencia institucional, que informa una distribución del poder para su ejercicio, determinando competencia y facultades con autonomía plena de las comunidades locales en el federalismo, y una racional adscripción de funciones y competencias en entidades administrativas territoriales sometidas a lineamientos centralistas con un tenue matiz descentralis-

* Abogado. Investigador y profesor del seminario de Derecho Público de la División de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Norte.

¹ Alberto Mendoza Morales, «Colombia: Rompecabeza Regional», en Revista Dominical de El Heraldó, febrero 24 de 1991.

ta, en el unitarismo. Sin embargo, puede afirmarse que la realidad socio-política de los Colombianos en todo este espacio histórico presenta una caracterizada tradición cultural con matiz político, según la cual el ser real de la comunidad organizada y constituida en Estado no tiene una diversificación cultural, económica y política de gran raigambre que impulse a la adopción de un régimen federal.

En este respecto puede agregarse que esa gama de diversa distribución del poder perfila las diferentes concepciones que sus detentadores aplican para lograr su ejercicio y control dentro de una extensión territorial determinada.

La estructura constitucional del Estado colombiano en la carta de 1886 se funda en el enunciado de Tocqueville: «Centralización política y descentralización administrativa», concebida por Núñez bajo la égida de la reconstitución del Estado unitario que proclama la soberanía en la nación, de la cual emanaban los poderes públicos. En todo término el poder constituyente aparece radicado en un órgano centralizado sólo ejercitable por él, a la vez que el poder constituido se unifica igualmente con una delimitación y definición por aquél.

Este esquema presenta a las entidades territoriales como órganos administrativos que son partes de la división político-administrativa de todo el territorio de la república, destacándose secularmente el elemento territorio como presupuesto necesario que afirma su existencia propia.

Se establecen entonces unos límites

artificiales a estas divisiones, que reciben la denominación de entidades territoriales.

De esta suerte, el territorio logra el cometido jurídico y geográfico de asentar en sí a la población que habita dentro de tales límites artificiales, y concurre a estructurar juntos (territorios y población) dos de los elementos más significativos en la teoría del Estado. Es el territorio el ámbito material dentro del cual se ejercen los poderes jurídicos establecidos como competencias y funciones derivadas de los poderes constituyentes, y constituido, a cargo de tales entidades, así: las entidades territoriales en vigencia de la derogada constitución presentaron como propio de su naturaleza jurídica la condición de sujetos de derechos y obligaciones con funciones administrativas atribuidas normativamente dentro de un marco de unidad política, que comprometía su dependencia en variados asuntos respecto del poder legislativo centralizado.

Se compartía, entonces, en las entidades subnacionales la dependencia política respecto del poder central, con la atención y solución de necesidades locales de la colectividad mediante gestiones de servicios públicos igualmente locales. Estas se identificaban como típicas de un sistema de organización administrativa de corte descentralizado, cuyo fundamento era la autonomía de los agentes locales para el ejercicio de la función administrativa, en términos teóricos.

La descentralización administrativa de que se ufanaba la Constitución de 1886, se presentaba como un dogma, el cual paradójicamente conlleva un elemen-

to que por su propia naturaleza se torna en antidogma que en últimas negaba principios esenciales de aquella. En efecto, la provisión de los cargos de los gobernantes locales ocurría por el ejercicio del poder de nombramiento concentrado en el presidente de la república, quien designaba a los gobernadores de los departamentos discrecionalmente, pudiendo libremente separarlos del ejercicio de sus funciones cuando lo considerase, invocando razones del servicio; retóricamente, y a su vez, estos gobernadores ejercían consecuentemente el mismo poder de nombramiento para designar discrecionalmente alcaldes municipales, conservando la facultad de removerlos libremente. Este hilo conductor que se implementaba desde el poder central logra vincular y subordinar a los agentes oficiales que ostentaban teóricamente la condición de jefes de la administración seccional y local, respectivamente, matizando en todo su esplendor la relación jerárquica que reducía o eliminaba las potencialidades autonómicas de corte administrativo para el ejercicio de la función descentralizada en las colectividades locales. En éstas el jerarca, simbolizado en el presidente de la república, lograba controlar y dirigir desde la superioridad de su investidura todo el acontecer administrativo de la periferia, pudiendo instruir, anticipadamente, la gestión del ente local e incluso imponer su parecer particular.

Se observa una lógica centralizante del poder influida por la monarquía francesa pre-revolucionaria, cuyo sesgo monopolista eliminaba la democrática concepción de la participación de los agentes locales en la dirección y

gestión de los intereses propios. Esta situación, entre nosotros, mantuvo vigencia hasta 1986, cuando se instituye la elección popular de alcalde, y se interrumpe en lo que concierne a la designación de gobernadores en 1991, cuando se consagra constitucionalmente su elección popular.

La teórica de la constitución de Núñez, en estos respectos, presentaba un sistema en el que armonizaba una sólida unidad nacional con la atención de las necesidades locales. Esta se satisfacía a través de la asignación de competencias por la ley a los entes territoriales para la prestación de servicios con carácter departamental o municipal, conforme a lo preceptuado por el extinto artículo 182 de la constitución. De esta manera, correspondía a la ley atribuir competencias administrativas a los departamentos, municipios, intendencias, comisarías y distritos, en materia de servicios, pues tales eran las entidades territoriales consagradas constitucionalmente. Expresamente, el artículo 183 citado aludía el carácter administrativo de los departamentos al señalar que éstos tendrán independencia para la administración de asuntos seccionales (he subrayado). Se guardaba silencio respecto a los municipios, que no eran considerados en el tipo constitucional para dar una conceptualización concreta sobre su ser y marco funcional distinta de la simple cita que traía el artículo 196. Este indicaba que «en cada distrito municipal habrá una corporación administrativa de elección popular que se denominará Concejo Municipal....», es decir, se atendía con énfasis y rango constitucional a un órgano de administración municipal (concejo) más que a la entidad princi-

pal constituida por el municipio mismo, titular de funciones y servicios.

Interesa precisar que la descentralización administrativa territorial que se observa contó con el apoyo de la institución de la descentralización administrativa por servicios, cuya mejor expresión son las entidades descentralizadas de los niveles territoriales, para el cumplimiento de las funciones administrativas tendientes a satisfacer necesidades de interés general y entre los cuales, se otorgaron a los establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado, primordialmente, grandes responsabilidades en materia de prestación de los servicios básicos que hoy se denominan domiciliarios, quedando las sociedades de economía mixta relegados a una posición apenas insinuante de su existencia en este giro de actividades.

1. Control de tutela

En un haz integrador del Estado unitario, la derogada constitución, particularmente su art. 182, prescribía que los departamentos ejercían sobre los municipios la tutela administrativa necesaria para planificar y coordinar el desarrollo regional y local, y la prestación de los servicios públicos, la cual se cumple en concreto, entre otros asuntos, cuando la ley otorgaba a departamentos un poder de aprobación previa en orden de asegurar que en los presupuestos de rentas y gastos municipales se asignasen a objetos específicos los recursos dinerarios transferidos a los municipios por la nación como una participación en el impuesto al valor agregado atando la inversión municipal a pautas previamente

definidas por el legislador central en detrimento de la autonomía administrativa que soportaba el sistema de la descentralización territorial. De esta manera, una gran proporción de las rentas con que contaba la administración municipal, en veces la de mayor cuantificación, se transfería por el centralismo con específica destinación que no podría ser variado por las administraciones locales so pena de incurrir en sanciones penales.

La tutela administrativa ejercida por departamentos sobre municipios, especialmente tratándose de municipios rurales, presentó un sesgo paternalista que permitía la ingerencia con carácter subsidiario y coordinador del departamento para en parte contribuir a la prestación de servicios públicos en la localidad, de ordinario, el servicio de acueducto, cuando la realidad económica y financiera por su grado de precariedad no daba lugar a la prestación de servicios efectivamente por el municipio.

La tutela administrativa, que es un instrumento administrativo de control utilizado por las legislaciones en los sistemas descentralizados para la gran unidad y encuadramientos de las políticas y programas gubernamentales de la entidad descentralizada con respecto a los lineamientos concebidos por la entidad nacional o de control, en el caso de las entidades territoriales colombianas representó más que eso un factor de asistencia técnica, administrativa y de cooperación subsidiaria del departamento frente a la ausencia de recursos dinerarios, administrativos, logísticos y humanos en los municipios colombianos para el cumplimiento efectivo

y eficiente de la gestión administrativa a su cargo. También se reconoce que este perfil del gobierno departamental en últimas sirvió para justificar y derivar de la existencia de los departamentos una utilidad material, real y jurídica que ameritaba su consagración en el ordenamiento territorial de la república, dado que la inexistencia de servicios públicos propiamente departamentales determinaba que estas entidades no tenían un justificado cometido estatal para su subsistencia.

Luego de 100 años de vigencia de la Constitución Política, en el año de 1986 ocurre un suceso que imprime un vigor no antes visto en la manera y medios de ejercer la función administrativa en las entidades territoriales, constituido por la elección popular de alcalde que rompe con la forma vertical del ejercicio del poder que desde el centralismo se proyectaba hasta el municipio. Las relaciones jerárquicas que entonces eran relevantes, por demás antinaturales en un sistema de descentralización administrativa, entre los departamentos y municipios desaparecieron para tornarse en una relación tutelar de aquellos sobre éstos, donde el alcalde adquiría mayor independencia y autonomía, al dejar de ser un agente o subalterno del gobernador en la jurisdicción del municipio para convertirse en jefe administrativo del municipio sustraído de los poderes de mando, nombramiento y disciplinario que antes el gobernador podía aplicarle.

Efecto inmediato de este nuevo giro en las entidades territoriales, es la pérdida de competencia del gobernador para revocar actos de los alcaldes por razones de ilegalidad o inconstitucio-

nalidad cuando le tocara ejercer el poder de revisión sobre aquellos en virtud de su carácter de funcionario de rango inmediatamente superior, adscribiéndosele ahora constitucionalmente la facultad de revisar el contenido de tales actos y si encontrare que son violatorios del ordenamiento jurídico deberá remitirlo al Tribunal Administrativo de su departamento para que este órgano realice la función de revisión jurídica y lo declare ajustado a derecho o no. En estos términos se observa un matiz de control tutelar, de índole jurídica, en la competencia que corresponde al gobernador en estas materias, que igualmente, en los mismos términos comprende los acuerdos expedidos por el concejo.

2. Distribución de competencias

En el plan teórico y con respecto a la asignación de competencias para la prestación de los servicios, existió un cierto equilibrio constitucional entre los poderes nacional, seccional y local, esquematizado por el citado artículo 182 de la anterior constitución que confería a la ley, previa iniciativa del gobierno nacional, la distribución de los servicios públicos nacionales, departamentales y municipales, teniendo en cuenta su naturaleza, costo e importancia, con el consiguiente señalamiento del porcentaje de los ingresos ordinarios de la nación que se habría de destinar para sufragar su costo con destino directo a departamentos, distritos, intendencias y comisarias, que a su vez aplicarían en parte para atender costos de servicios en los municipios. De este modo, los municipios no fueron destinatarios directos de recursos de situado fiscal, como se denominó a esta fuente de

financiación territorial no pudiendo ser contabilizado con transferencia ni con otro rótulo en los presupuestos municipales para su ejecución autónoma.

La literatura jurídica, en lo relativo a la distribución de competencias entre estos entes, nunca ha permitido conocer con un criterio claro y bien delimitado cuáles de los servicios estatales pueden ser considerados como propiamente nacionales, cuáles departamentales y cuáles municipales dado que no existió un acto jurídico de rango superior que sistemáticamente hubiere dispuesto la asignación de competencias en los niveles de gobierno señalados y de manera unívoca hubiese fijado límites o fronteras por razón del servicio entre ellos.

La fórmula del artículo 182 precitado, no obstante su aparente racionalidad distributiva, representó una limitante a las potencialidades de autonomía que se predicaban en un sistema descentralizado administrativamente por permitir un desarrollo legislativo que prefija la inversión pública en dos sectores exclusivamente de la gestión estatal, de salud y educación, asignando porcentajes específicos del monto de los recursos transferidos para la atención de estos servicios en departamentos y distritos por reflejo en los municipios, como ocurría con la ley 43 de 1975, cuyo objeto fue regular estos servicios en las entidades territoriales.

La autonomía «centralización-descentralización» caracterizó por muchos años, hasta 1986 con mayor rigor, las relaciones entre las entidades territoriales y el poder central, pues aparte

de la confusión legislativa sobre la concreta adscripción de los servicios a los distintos niveles, la forma de Estado en términos reales no daba lugar al esquema teórico de la descentralización administrativa preconizada como eje de la constitución impulsada por el señor Núñez en 1886, en cuanto que presentó un desarrollo legislativo que situaba al poder central con una clara atribución de competencias sobre gran diversidad de asuntos considerados esenciales para el desarrollo local. Así, puede afirmarse la superioridad del poder central en gestar desde su inicio toda una actuación administrativa que finalmente tenía como destinatario a los habitantes del municipio.

El régimen se presentó en estos términos con un acentuado matiz centralista en el plano político y administrativo.

La teoría de la soberanía nacional implicaba que la nación era la sede de la soberanía, apelándose al concepto más que a la realidad y confiándose en sólo un organismo de poder, centralizado éste, la aptitud jurídica para producir el derecho o normatividad. La república unitaria determinaba la unidad de la nación y consecuentemente de su soberanía y del gobierno a instaurar. Interesa precisar que el ideal democrático de la participación e intermediación de la decisión administrativa en la gestión de sus propios asuntos, característico de la autonomía local estuvo relegado frente a la asunción del poder por los órganos centralizados, lo cual evidencia la primacía de los intereses económico-políticos de corte totalitarios y antepuestos por quienes detentaron el poder en un amplio espacio de la vida republicana.

3. Unitarismo colombiano

De manera particular, el concepto de unitarismo implementado en la república absorbió en gran medida para el centro unas competencias legislativas y administrativas que cercenaba y disminuía la autonomía de los entes territoriales en desmedro de las libertades que individualmente cada entidad podría ejercer para promover y gestionar su propio desarrollo, y en clara afirmación de una concentración de poder en pocos órganos que presenta sesgo totalitarista, en cuanto que la capacidad de decisión en materias que interesan no afectan directamente a entes distintos de si se encontraban radicados en una sola voluntad administrativa y legislativa.

El unitarismo colombiano concibe la organización territorial del Estado como una unidad de la comunidad política constituida, cuya expresión institucional en términos de poder político y de normas jurídicas, se unifica en sólo un órgano productor de tal instrumentación, la cual presenta un matiz diferencial de otros esquemas unitaristas en los que no obstante existir concentración de poder político en un solo órgano centralizado capaz de ejercer el poder constituyente, se admite un fraccionamiento o atomización del poder constituido en diversos entes territoriales cuya facultad de autonormación permite asegurar con realismo un régimen autonomista, sin sacrificar o poner en peligro la indisoluble unidad de la nación, tal como ocurre en los modelos de Estados autónomos regionales que existen en Estados europeos como España e Italia.

La centralización política característica del tipo de Estado unitario que ha sido la República de Colombia desde 1886 hasta nuestros días, encuentra aplicación real entre la nación y las entidades territoriales. La soberanía nacional implica que las competencias jurídicas atribuidas a estos entes se hallen subordinadas a la ley, estableciéndose restricciones para la creación de impuestos y contribuciones por las autoridades de estos niveles, y sólo pudiendo organizar y aplicar en materia tributaria lo que el legislador haya previamente creado como recurso dinerario para las entidades subnacionales.

El sistema jurídico de la derogada Constitución otorgaba independencia a los departamentos para la gestión de los asuntos seccionales con la limitación que establece la constitución y la ley, y en el plano municipal se facultaba a los concejos para que ordenasen lo conveniente para la administración del municipio, con sujeción a la ley.

Igualmente y con el mismo sesgo administrativista, la extinta constitución dispuso la creación de unos órganos de conformación pluralista por elección popular a los que denominó Asambleas Departamentales y Concejos Municipales, dotados de funciones administrativas que tenían por objeto reglamentar el cumplimiento de las funciones ejecutivas, entre ellas prestación de servicios y la ejecución de obras públicas, a cargo de los respectivos gobierno, al igual que aprobar los programas y acciones gubernamentales.

Interesa advertir en este respecto que la descentralización administrativa, ya

tradicional en Colombia, compatibiliza que estas corporaciones públicas produzcan actos de carácter general que participen de los elementos de objetividad, impersonalidad y generalidad que informan a la ley, y, no obstante ello, conserven el carácter de actos administrativos en cuanto se encuentren subordinados a la ley y a la Constitución, acorde con la teoría de la gradación del derecho de A. Merckl.

4. Intendencias y comisarías

La Constitución de 1886 aludía a las intendencias y comisarías incluyéndolas entre las entidades territoriales enunciadas por su artículo 5o., al lado de departamentos y municipios en la perspectiva jurídica de la descentralización administrativa armonizada con la centralización política.

La entidades territoriales del citado artículo 5o. sin distinción alguna representaban en ese sistema constitucional a la descentralización administrativa territorial. Sin embargo el artículo inmediatamente siguiente, el número 6o., en una construcción literaria paradójica afirma un centralismo a ultranza al dejarlas bajo la inmediata administración del gobierno nacional, a la vez que faculta al legislador para proveer en todo lo relativo a su organización administrativa.

5. Distrito Especial de Bogotá

El distrito especial de Bogotá ha representado una entidad territorial que en las voces del extinto artículo 199 de la constitución tuvo condiciones y organización administrativa distinta al régimen ordinario legislativo para el

resto de los municipios colombianos. La ciudad de Bogotá fue administrada hasta 1986 por un alcalde designado por acto de nombramiento emanado del presidente de la república, y por un concejo distrital, guardando plena autonomía frente a la asamblea de Cundinamarca y a su gobernador, lo cual evidencia notoria distinción respecto de lo que administrativamente el sistema de esa constitución había organizado para las entidades subnacionales con relación a la nación, y para los municipios con relación al departamento al que pertenecen. Así, las ordenanzas dictadas por la asamblea de Cundinamarca no tendrían fuerza jurídica vinculante en el territorio del distrito especial, al igual que la voluntad administrativa del gobernador no tendría ninguna obligatoriedad para las autoridades del distrito ni dentro del ámbito material de su territorio, no obstante que jurídica y geográficamente el distrito pertenecía al departamento de Cundinamarca. El condicionamiento constitucional de que el distrito estuviese por fuera del régimen legal ordinario para los municipios del país, tuvo como causa justificativa la pretensión de incrementar su autonomía administrativa y financiera habida consideración de que en él concurría la dualidad de capital de la República de Colombia y capital del departamento de Cundinamarca.

Así mismo, como bien lo anota el profesor Jaime Vidal Perdomo, el distrito especial es la resultante de una fórmula transaccional para que la ciudad de Bogotá volviese a ser como en 1905 un distrito capital con claro perfil federalista que implicaba la ficción jurídica de sustraerle del territorio del departamento de Cundinamarca para colo-

carlo como sede de los poderes nacionales sin pertenecer a ninguna otra entidad territorial del país.

6. Entidades territoriales con criterio estatista

La Constitución de 1886 moldeó un tipo de Estado benefactor de corte social demócrata que conjugaba la libertad de empresa e iniciativa privada con la activa y directa intervención en el campo económico-social asumiendo actividades de carácter industrial, comercial y de prestación de todo tipo de servicios públicos. El Estado como entidad suprema se orienta a la obtención del bien común adoptando el modelo clásico de ejercer por medio de funciones públicas las actividades de asistencia social.

En este esquema las entidades territoriales han sido identificadas como para que opere la descentralización administrativa mediante el establecimiento institucional y teórico de los servicios públicos locales atribuidos a ellas con vocación primaria y responsabilidad propia.

La aspiración del Estado colombiano inspirado en la concepción social es el logro de la satisfacción de necesidades colectivas mediante acciones eficaces de las entidades territoriales.

La empresa privada no se asoma con protagonismo en ese escenario institucional como receptora de la transferencia de actividades estatales de servicios públicos.

II. Entidades territoriales en la Constitución de 1991

En el año de 1990, los diversos estamentos de la sociedad colombiana clamaron por una gran reforma constitucional que procurara devolver la legitimidad perdida por el Estado, implementándose la democratización de los partidos políticos, de los gremios y sindicatos, de empresas y universidades, asegurando la moralización del Congreso, la reforma a la administración pública, la modernización de la economía, y otros temas que, propuestos por el gobierno nacional, lograron en parte significativa identificar en torno a ellos las distintas opiniones reformistas.

La magnitud de la erosión social y del caos institucional de entonces, era de tal alcance que los artífices del cambio confiaron sus esperanzas de salvación en la convocatoria de una asamblea constituyente, en orden a producir la gran reforma de sus anhelos.

El tema del reordenamiento territorial se incluía con notorio interés como parte de la gran reforma a la administración pública. El gobierno nacional presentó a consideración de la asamblea un proyecto sobre el tema de impactante creatividad e innovación fundado en el concepto de autonomía local armonizado con nuevas reglas sobre democracia participativa. La autonomía local planteada tuvo como caracteres principales los siguientes: soberanía fiscal, órganos legislativos territoriales, nuevo papel de asambleas y concejos, ratificación de la elección de alcaldes y consagración de la elección de gobernadores, planeación económica y social con activa partici-

pación de las entidades territoriales.

La propuesta de reforma constitucional introducida por el gobierno presenta un tipo de Estado que se ha denominado federalismo moderno, con claros matices de traslación del poder político a las entidades periféricas para la toma de decisiones inmediatas a sus propios intereses en un marco de unidad nacional donde se reserva el órgano centralizado la capacidad constituyente.

Así, en medio de la heterogénea concepción sobre las relaciones sociedad política - sociedad civil, que caracterizó a los grupos, partidos, movimientos políticos, que tuvieron representación en la asamblea constituyente, finalmente se adoptó una fórmula novedosa en cuanto a la estructura del Estado colombiano que se concreta en el estado social de derecho organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, según reza el artículo 1o. constitucional.

La fórmula del artículo 1o. constitucional a la vez que reclama para el Estado la asunción de las grandes responsabilidades como dispensador de bienes y servicios que colman las aspiraciones sociales, proclama una democracia participativa que tiene de suyo trasladar a la sociedad civil toda una amplia gama de acciones, que en una diversidad de materias comprenden hasta la prestación de servicios públicos domiciliarios directamente por los particulares, siendo inherente a la finalidad social del Estado, según las voces del artículo 365 de la Carta.

De igual modo, el artículo 334 de la Constitución, describe el intervencionismo estatal en términos tan amplios que comprende además de la dirección general de la economía, todas las posibilidades jurídicas y materiales para que el Estado promueva y efectúe acciones en los sectores de la economía considerados tradicionalmente como de iniciativa particular al igual que conserva la titularidad y el ejercicio de los cometidos estatales indelegables e intransferibles a los particulares como lo constituyen el servicio de defensa nacional, de policía interior y de administración de justicia. Por su parte, el ordenamiento constitucional incrementa el número de entidades territoriales al consagrar como tales a los departamentos, los municipios, los distritos, los territorios indígenas, y establece una permisión legal para que la región y las provincias adopten tal carácter en el futuro.

Se advierte claramente un entrecruzamiento entre las tendencias intervencionistas, las claramente estatistas y las prácticas neoliberales que retornan al juego del mercado y a las reglas de la competencia una diversidad de actividades cuya materia ha estado secularmente reservada al Estado como cometido propio luego del abandono del Estado liberal clásico.

El notorio incremento del número de entidades territoriales perfila la vocación estatista del constituyente que supone un crecimiento de las funciones administrativas de estirpe benefactora en desarrollo del esquema del Estado Social de Derecho. En Colombia, a partir de la Constitución Política de 1991, iniciamos un proceso institucional matizado, porque teóricamen-

te sus ingredientes presentan contradicciones en los términos, que se evidencian en la contraposición que surge del notorio incremento de las entidades territoriales, y por ende de sus funciones administrativas enmarcadas en el estado social de derecho, y aquel modelo estatal que rompe con el clásico estado benefactor para asumir un rol de menor intervención en el campo económico social, abriendo espacio a una mayor libertad económica en orden a lograr el desarrollo social a partir de la iniciativa privada, guardando el estado una función controladora y vigilante que podrá suplir la actividad privada en materias como la previsión social, educación, salud, servicios públicos, etc., cuando el interés general que incito en ellas no resultare eficazmente satisfecho.

1. Autarquía y autonomía

Los principios ordenadores de la organización territorial consagrados en la Carta Política responden al tipo de estados unitarios que radica el poder constituyente en el órgano centralizado que es el Congreso, amén de otros mecanismos de reforma constitucional, y el poder constituido en el mismo órgano, capaces de expresar el consenso nacional en términos de poder político y de normas jurídicas. El unitarismo colombiano prescrito en la constitución política asegura la consolidación del Estado como estructura superior y única que se proyecta sobre toda extensión territorial sin reconocer poderes alternos en términos políticos y jurídicos. Esta unidad superior expresa con fuerza vinculante todo el derecho del Estado que resalta valores y principios superiores del hombre, al igual que los principios y

dispositivos referidos a los poderes públicos².

El artículo 1o. constitucional ha de ser examinado en armonía con el artículo 150 de la Carta en orden al sostenimiento de la anterior afirmación.

El artículo 1o., en consonancia con el artículo 287, introduce al ordenamiento constitucional la noción de autonomía como clave del sistema administrativo descentralizado que se predica de las entidades territoriales. Es la autonomía de las colectividades territoriales una expresión que no obstante no hallarse expresamente registrada en la Constitución de 1886, en cuanto respecta a estos entes, fue considerada por la doctrina y la jurisprudencia como el fundamento de la descentralización administrativa que ellos representaban. Sin embargo, la singular construcción literaria del citado artículo 1o. ha dado lugar a elaborar posiciones en torno a que tal noción representa un significado de alcance político diferenciado del estigma con que el régimen anterior le identificaba. Así, se afirma, y es la más generalizada de las opiniones interpretativas del texto constitucional, que ella representa un principio estructural de la novedosa forma de Estado adoptada por la República de Colombia y denominada el Estado Autonomico Regional, cuyo acontecimiento institucional ha tenido ocurrencia en España, Francia e Italia. En esta perspectiva política el principio de autonomía incorporado como tal en el ar-

2 LUCIANO PAREJA ALFONSO. Manual de Derecho Administrativo. Ed. Ariel, Barcelona.

título 1o. de la constitución antes de concebirse como fundamento de la función ejecutiva gubernamental, con subordinación a la ley y demás normas superiores, es reconocido como instrumento susceptible de ser desarrollado para vertebrar la autonomía regional que otorga el poder constituido en órganos legislativos, localizado en las colectividades regionales, dotadas de aptitud jurídica para autonomarse, expidiendo un ordenamiento jurídico propio de cada colectividad, en tanto se mantiene la unidad del régimen en lo que respecta al ejercicio del poder constituyente capaz de definir los poderes públicos, y reservando la soberanía y fuentes de emanación de los poderes públicos en el pueblo colombiano.

Ciertamente en el derecho comparado la noción «autonomía», tal como lo indica el profesor español Parejo Alfonso, no presenta un significado dogmático preciso, aunque etimológicamente alude en todo contexto a la posibilidad de que un sujeto se dote a sí mismo de las normas por las que se gobierna.

Agrega el citado tratadista que la autonomía tendrá siempre una significación nuclear o básica que traduce dos importantes precisiones:

1. La autonomía hace referencia a un poder limitado propio de organizaciones secundarias por oposición a la soberanía que es el poder perteneciente a las organizaciones originarias con el Estado.
2. Consiste en un poder de autonomación aunque integrado en el dispositivo general del Estado.

Conforme con esta presentación del término «autonomía», creemos que en el caso colombiano tiene una gran impropiedad conceptual al definirle como principio que informa la descentralización administrativa de los entes territoriales. Consecuentemente el derecho nuestro no es una expresión de la noción autonomía por no dotar a los entes territoriales de la facultad legislativa propia que es esencial en ese nuevo esquema institucional del poder público.

Por ello creemos, junto con el profesor Jaime Orlando Santofimio, que entre nosotros existe un régimen de autarquía antes que uno autonomista, en cuanto se entiende por autarquía, acorde con la doctrina italiana y de otros países, que «es la facultad jurídica de un ente que opera por sí mismo para la consecución de determinados fines, mediante el desplegar de actividades administrativas.»

Las ideas esbozadas permiten afirmar que el ordenamiento territorial colombiano no presenta mayor diferenciación con respecto al esquema que el régimen constitucional derogado contenía, en cuanto se afirma la fórmula de Tocqueville, «centralización política y descentralización administrativa», que logra mayor desarrollo con la implementación de la elección popular de los gobernantes.