

# **MODELO AUTONÓMICO DEL ESTADO REGIONAL, PROVINCIAL, DISTRITAL, TERRITORIAL INDÍGENA EN DERECHO COMPARADO**

*Gustavo Penagos\**

## **RESUMEN**

El presente trabajo de investigación, comprende un estudio sobre la autonomía del Estado regional, provincial, distrital y territorial indígena en derecho comparado.

Se investiga a profundidad los antecedentes de la descentralización territorial, los orígenes remotos de la reclamación de autonomía de las provincias y regiones en la Edad Media, y la consecuencia que tuvo la obstinación de la monarquía francesa al no reconocer esa realidad natural del pueblo de autoadministrarse política y administrativamente, lo cual dio lugar a la revolución francesa de 1789.

Se hace un estudio de las autonomías regionales en las diversas cartas políticas de Inglaterra, Francia, Bélgica, Italia, España, Alemania, en los Estados Unidos de América del Norte, en la Constitución china, lo mismo que la Constitución colombiana.

Fecha de recepción: 17 de junio de 2004

---

\* Doctor en Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Javeriana, estudios de especialización en derecho público Universidad de París, Universidad Católica de Lovaina y Universidad de Roma. Con estancia de profesor investigador en la Universidad de Lovaina (Bélgica) acreditado con el respectivo diploma. profesor de derecho administrativo durante 30 años en las universidades Santo Tomás de Bogotá, Cúcuta, Medellín, Tunja. Universidad Católica de Bogotá, Ibagué y Neiva. Universidad Militar Nueva Granada de Bogotá y Colegio Mayor del Rosario de Bogotá. Autor de 43 obras de derecho público. Magistrado, procurador y fiscal durante 20 años. Abogado consultor.

El estudio anterior se adicionó con una investigación sobre el alcance del regionalismo en Colombia y su influencia en la organización provincial, distrital y en los territorios indígenas de acuerdo a la Constitución Política de 1991 y al pensamiento de la Asamblea Nacional Constituyente.

**Palabras clave:** autonomía, Estado, regionalismo, provincial, distrito, territorios indígenas.

### **ABSTRACT**

This research paper comprises a study about the Autonomous State: *regional, provincial and district in comparative law.*

*The territorial decentralization proceedings are deeply investigated, also, remote origins of the provincial and middle age regions autonomy claiming. Also is reviewed, the consequence of the French monarchy obstinate of no recognize this natural reality of the people's right to self-administration, in the administrative and politic aspects, which resulted to the French revolution in 1789.*

*The autonomous regions in the diverse political charts of England, France, Belgium, Italy, Spain, Germany, United States, the Chinese constitution and the Colombian constitution are studied.*

*It is added to this study an investigation about the regionalism in Colombia and its influence in the provincial, district and in the Indian territorial in accordance with the 1991 Politic Constitution and with the National Constitutive Assembly thinking.*

**Key words:** *Autonomy, State, Regional, Provincial, District, Indian Territory.*

## **SUMARIO**

### Introducción

#### Primera parte

- 1.1. El derecho de organización territorial
- 1.2. Elementos que caracterizan la autonomía de las administraciones públicas territoriales

#### Capítulo I.

#### **LA REGIÓN ENTIDAD DESCENTRALIZADA TERRITORIALMENTE**

1. La región entidad descentralizada territorialmente
2. Entes territoriales y no territoriales
3. La formación del régimen territorial

#### Capítulo II.

#### **ORIGEN DEL MUNICIPALISMO MODERNO Y LA IDEA ASOCIACIONISTA**

1. La concepción asociacionista de la comunidad local proviene de la Edad Media
2. No se trata de quitar al Estado algo propio, sino de devolver al municipio lo que le pertenece
3. La autonomía municipal conduce a la felicidad política
4. Principios autonómicos fundamentales que configuran la imagen primigenia del municipio moderno
5. El acta de nacimiento del municipalismo

#### Capítulo III.

#### **EVOLUCIÓN DE LA AUTONOMÍA REGIONAL EN INGLATERRA**

1. Evolución del regionalismo
2. La idea de autogobierno en Inglaterra
3. Teoría democrática y autogobierno local en Inglaterra
4. Necesidad del régimen local en Inglaterra
5. Teoría y valores democráticos regionales en Inglaterra
6. El regionalismo inglés fundamenta la teoría democrática local en la naturaleza del hombre y en su vida en sociedad
7. La participación en la vida social desde la época victoriana
8. Elementos del autogobierno local en Inglaterra
9. El regionalismo francés

## Capítulo IV.

## EL REGIONALISMO EN BÉLGICA

1. El regionalismo en Bélgica
2. Rasgos característicos del regionalismo belga.

## Capítulo V.

## EL REGIONALISMO ITALIANO

1. El regionalismo italiano
2. Características del regionalismo italiano

## Capítulo VI.

## EL REGIONALISMO EN ALEMANIA

1. El regionalismo alemán
2. La autonomía de los Länder y de los municipios está garantizada por la Constitución alemana
3. Rasgos fundamentales del regionalismo alemán
4. Niveles municipales en la República Federal de Alemania

## Capítulo VII.

## EL REGIONALISMO EN ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA DEL NORTE

1. La autonomía municipal en los Estados Unidos de América del Norte
2. Desarrollo de la doctrina regional en Estados Unidos de América del Norte
3. *Residuary power* norteamericano

## Capítulo VIII.

## EL RÉGIMEN DE LAS AUTONOMÍAS EN ESPAÑA

1. El Estado autonómico
2. Capacidad legislativa de las comunidades
3. El régimen de las autonomías en España
4. Autonomía regional plena y semiplena
5. Elementos institucionales de la autonomía regional española
  - 5.1. El territorio
  - 5.2. La población
    - 5.2.1. la ciudadanía autonómica
  - 5.3. El idioma
  - 5.4. Los símbolos
  - 5.5. La capitalidad
  - 5.6. El poder legislativo
  - 5.7. Organización judicial
6. Organización territorial en España

## Capítulo IX.

## LAS REGIONES EN LA CONSTITUCIÓN CHINA

1. Regiones, prefecturas y distritos autónomos según la Constitución china de 1982
2. Normas que se refieren a la autonomía y gobierno local en la China

## Segunda parte

### Capítulo X.

#### EL REGIONALISMO EN COLOMBIA

1. Antecedentes del regionalismo en Colombia
2. Las regiones como entidades territoriales autónomas
3. Diferencia entre el regionalismo como unidad básica de administración y el federalismo
4. La región como unidad o nivel de organización institucional
5. Aspecto político-institucional
6. Región supraordinaria, coordinada y subordinada
7. Región e integración económica
8. Aspecto administrativo del regionalismo
9. Tendencia de autonomía territorial en el proyecto de ley 016 julio 20 de 2003 (Senado de Colombia)
10. La región como entidad territorial
11. El pensamiento del constituyente primario.
12. Rasgos característicos de la región en la nueva Constitución
13. Medidas administrativas de integración y equilibrio regional

### Tercera parte.

#### Provincias – distritos – territorios indígenas

### Capítulo XI.

#### LA PROVINCIA EN ROMA

1. Significado de la entidad territorial “provincia”
2. Las provincias del imperio romano

### Capítulo XII.

#### LAS PROVINCIAS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA DE 1991

1. Las provincias

### Capítulo XIII.

#### LOS DISTRITOS Y TERRITORIOS INDÍGENAS

1. El distrito capital y los distritos turísticos son entidades territoriales

## BIBLIOGRAFÍA

## INTRODUCCIÓN

### 1.1. El derecho de organización territorial

El Estado tiene derecho a tener su propia organización conforme a la regulación constitucional. Observa a propósito el profesor ALFREDO GALLEGO ANABITARTE<sup>1</sup>:

“La satisfacción del interés general por parte de la administración pública exige una regulación formalizada del derecho de organización, que garantice la seguridad jurídica así como una actuación administrativa eficaz...”.

Las diversas constituciones de los estados modernos reconocen, el derecho de organización, y la capacidad de sus entidades territoriales de ejercer sus propias competencias y funciones de acuerdo a los desarrollos legislativos y techos competenciales que autoricen las normas fundamentales.

### 1.2. Elementos que caracterizan la autonomía de las administraciones públicas territoriales

Es conveniente observar que las administraciones públicas territoriales, reposan sobre tres elementos básicos:

1. Territorio.
2. Fines.
3. Autonomía.

Sin los tres elementos anteriores, en realidad no debe hablarse de autonomía territorial, por cuanto las entidades para realizar sus fines, necesitan su propio territorio e independencia política, es decir, capacidad de expedir leyes hasta determinado límite constitucional.

Observa el profesor LUIS MORELL OCAÑA<sup>2</sup>:

---

1 GALLEGO ANABITARTE, ALFREDO, *Conceptos y principios fundamentales del derecho de organización*, Editorial Marcial Pons, Madrid, 2001, pág. 18, 212 págs.

2 MORELL OCAÑA, LUIS, *Curso de derecho administrativo*, t. I, Editorial Aranzadi, Pamplona, España, págs. 169 y 170, 669 págs.

“...El derecho público valora el territorio, además como la sede física de las distintas colectividades asentadas sobre el mismo. De ahí que, frecuentemente, se integre en la definición de las entidades territoriales como uno de sus elementos constitutivos”.

Observa el profesor MORELL OCAÑA que a lo anterior debe agregarse,

“una universalidad de fines, pues cada entidad tiende a la consecución de sus respectivos intereses (art. 137 de la Constitución española)”. “No cabe, pues, invadir los intereses de que son portadoras las demás entidades (de nivel territorial superior, inferior o equivalente)”.

“La tercera nota hace referencia a la autonomía que la Constitución española garantiza a las entidades territoriales. Lo que implica una *capacidad plena* para el logro de los intereses que le han sido confiados, sin dependencias respecto de las entidades de nivel territorial superior (salvo los controles puntuales expresamente establecidos). Las comunidades autónomas cuentan con una autonomía política, en la que se incluye la facultad de dotarse de existencia jurídica y de unas instituciones de gobierno acorde con su propio modo de ser; así como darse una organización y actividad administrativas configuradas a partir de las legislaciones básicas que dicta el Estado. Las administraciones locales tienen autonomía administrativa”.

El verdadero regionalismo incluye la facultad de expedir leyes (España e Italia), organizarse y tener sus propios órganos administrativos.

En Colombia no puede, ni debe decirse que existe regionalismo porque se trata de un Estado unitario con centralización política, y las entidades territoriales tienen unas corporaciones que expiden normas de carácter administrativo como se deduce de lo estipulado en el artículo 299 de la Constitución, que establece:

“En cada departamento habrá una *corporación administrativa* de elección popular que se denominará asamblea departamental. Dicha corporación gozará de autonomía administrativa y presupuesto propio”.

## **I. LA REGIÓN ENTIDAD DESCENTRALIZADA TERRITORIALMENTE**

### **1. La región entidad descentralizada territorialmente**

Desde épocas inmemoriales se ha hablado de la región como entidad que debe tener los atributos propios de ente descentralizado. En España, como los estudiaremos más adelante, la Constitución de 1978 hizo el reconocimiento de la posibilidad de creación por las propias colectividades interesadas (las provincias limítrofes con

características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica, en los supuestos que regulan los artículos 143.1 y 144 de la Constitución)<sup>3</sup>.

La consagración de la autonomía regional tiene un claro ejemplo en el artículo 143. 1. de la Constitución española de 29 de diciembre de 1978, que establece<sup>4</sup>:

“En el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2 de la Constitución, las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica, podrán acceder a su autogobierno y constituirse en comunidades autónomas con arreglo a lo previsto en este título y en los respectivos estatutos”.

El artículo 144 (CE) establece que:

“Las cortes generales, mediante ley orgánica, podrán, por motivos de interés general:

- a. Autorizar la constitución de una comunidad autónoma cuando su ámbito territorial no supere el de una provincia, y no reúna las condiciones del apartado 1 del artículo 143.
- b. Autorizar o acordar, en su caso, un estatuto de autonomía para territorios que no estén integrados en la organización provincial.
- c. Sustituir la iniciativa de las corporaciones locales a que se refiere el apartado 2 del artículo 143”.

Observan los profesores EDUARDO GARCÍA de ENTERRÍA y TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ<sup>5</sup>:

“La autonomía se ha considerado en la Constitución pues, un <derecho> de las nacionalidades y regiones (arts. 2, 143.1 y 151 y disposición transitoria 2) y el sistema autonómico en sí mismo el resultado final del ejercicio de dicho derecho. Ahora bien, ese resultado se ha ultimado ya en 1983, tras los llamados <pactos autonómicos> de los dos principales partidos nacionales concluidos en julio de 1981, pactos que han presidido el llamado <proceso autonómico> desde ese momento a través de la formulación del <mapa autonómico> final y del diseño del tipo de estatutos promulgados a partir de esa fecha, que

---

3 GARCÍA de ENTERRÍA, EDUARDO y TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ, *Curso de derecho administrativo*, t. 1, 4ª edición, Editorial Civitas, Madrid, 1986, pág. 358.

4 Constitución española, 29 de diciembre de 1978, arts. 143. 1. y 144, Editorial Civitas, S.A., Madrid, reimpresión a la 2ª edición de 1997.

5 GARCÍA de ENTERRÍA, EDUARDO y TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ, *Curso de derecho administrativo*, t. 1, Editorial Civitas, Madrid, edición de 1995, pág. 281, 802 págs.

son todos menos los siguientes precedentes que contienen las autonomías mayores (País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía y Navarra)...”.

Los británicos valoran el régimen local como parte aceptada y necesaria de la sociedad democrática<sup>6</sup>. El autogobierno local es objeto de gran estima porque es justo, porque salvaguarda y refuerza los derechos del ciudadano y porque constituye un marco importante donde se fomenta la educación política.

Para los ingleses la organización y autonomía regional es importante porque permite a un gran número de personas que tomen parte activa de la democracia. Favorece el desarrollo integral de los territorios con características comunes, tales como historia, cultura, economía, etc.

En Francia, el regionalismo tuvo origen en la crítica a los departamentos, pues como lo anota el profesor JEAN RIVERO,

“se sentía la necesidad de prestar servicios que sobrepasaran la órbita departamental”<sup>7</sup>.

La Constitución italiana se refiere a las regiones en los artículos 114 y siguientes, y les reconoce los atributos de autonomía legislativa en ciertas materias, independencia económica y administrativa.

En Colombia se elevó a categoría de entidad territorial y con carácter administrativo la región, conforme al artículo 306, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio. Su objeto principal será el desarrollo económico y social del respectivo territorio.

## 2. Entes territoriales y no territoriales

Antes de abordar el estudio de la —región como entidad territorial—, es fundamental ahondar en la distinción entre entes territoriales y no territoriales, en consideración que el derecho administrativo moderno se refiere a la región como entidad territorial autónoma, como se puede verificar en las constituciones italiana y española a que hicimos referencia en el numeral anterior.

---

6 HILL, DILYS M., *Teoría democrática y régimen local*, IEAL, Madrid, 1980, pág. 19.

7 RIVERO, JEAN, *Derecho administrativo*, Universidad de Venezuela, 1984, traducción de la 9ª, edición francesa, págs. 360 a 364.

La Constitución de Colombia consagró la región como entidad territorial, y así se desprende del estudio atento de los artículos 286, 287, 288, 306, 307, 356 y 150, numeral 4, normas que serán objeto de estudio a lo largo del presente trabajo.

Observan los profesores EDUARDO GARCÍA de ENTERRÍA y TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ<sup>8</sup>,

“la distinción entre entes territoriales y no territoriales, procedente de la doctrina alemana, alude en su formulación originaria al diverso papel que el territorio puede jugar en la configuración misma del ente”.

En tanto que en los entes territoriales el territorio aparece como algo que afecta esencialmente a la naturaleza de la entidad, en los no territoriales el papel del territorio se reduciría —dice esa tesis— al de simple ámbito para el ejercicio de las competencias que les han sido asignadas.

“El origen de la distinción hay que buscarlo en la teoría iusinternacionalista del Estado y en la explicación que según ella, en su formulación tradicional, habría que dar al elemento territorio, superando la arcaica tesis patrimonialista medieval que atribuía al príncipe un verdadero *dominium* territorial. Así se forja la tesis de que el territorio es un elemento constitutivo del Estado como persona jurídica, el cual ejercería sobre aquél una especie de derecho de la personalidad”.

Observan los autores citados,

“la doctrina así formada se extendió por GIERKE y PREUSS del Estado a los entes locales” (región, provincia, municipio), todos los cuales se calificarían de entes territoriales.

Los expositores de derecho administrativo, observan que la calificación de entes territoriales, significaba algo más que el territorio o espacio físico, es propiamente un elemento constitutivo esencial, *si se quiere un presupuesto necesario, sin el cual no cabe imaginar la existencia misma del ente*. Para los entes no territoriales, el territorio sería sólo el ámbito físico en el que desarrollan sus actividades.

Un sector de la doctrina francesa habla de “colectividades públicas”, sustantivizando el elemento población y relativizando el del territorio.

---

8 GARCÍA de ENTERRÍA, EDUARDO y TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ, *op. cit.* 305, edición de 1986.

### 3. La formación del régimen territorial

La formación o idea del régimen territorial debe buscarse en la naturaleza misma del hombre y de las cosas. Observa el profesor EDUARDO GARCÍA de ENTERRÍA, remonta los primeros proyectos de organización territorial a la doctrina fisiocrática la cual anticipa y concibe la idea

“de una sociedad abierta e igualitaria, ordenada únicamente por el juego natural del mercado sobre la base de la propiedad, alimentada en su dinamismo por la “circulación de la riqueza” (QUESNAY),

condición esencial de la vida social en cuya participación general desaparecen las rígidas compartimentaciones del orden antiguo.

“La distinción de órdenes y privilegios personales cede ante una pura distinción funcional económica, ante la idea de “clase”, que es ahora cuando por vez primera aparece como un concepto estructural en sustitución de la idea de estamento y que se configura sobre una bipartición básica: “la clase de propietarios” y “la de no propietarios”. Es ésta la gran distinción “*fondee sur la nature*” según TURGOT (lettre au Dr. Price, 22 marzo 1778). Es esta idea de un orden natural, que lleva derechamente, con su crítica del sistema social, a un replanteamiento de la “ordenación territorial del espacio político”, de donde va a surgir precisamente el primer pensamiento moderno del régimen local”<sup>9</sup>.

## II. ORIGEN DEL MUNICIPALISMO MODERNO Y LA IDEA ASOCIACIONISTA

### 1. La concepción asociacionista de la comunidad local proviene de la Edad Media

El primer núcleo familiar, con sus vecinos y personas que tienen los mismos intereses, constituyen la parte básica del Estado, origen primigenio del municipio, célula básica de la organización estatal.

Coincide la idea anterior con lo expuesto por el profesor EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA quien enseña<sup>10</sup>:

---

9 GARCÍA de ENTERRÍA, EDUARDO, *Revolución francesa y administración contemporánea*, Editorial Tauros, Madrid, 2ª edición, 1981, págs. 73 a 74 y sigs.

10 GARCÍA de ENTERRÍA, EDUARDO, *Revolución francesa y administración contemporánea*, op.cit, págs. 81 y sigs.

“Un pueblo está compuesto esencialmente de un cierto número de familias que poseen las casas que lo forman y las tierras que dependen de él. Es la concepción asociacionista de la comunidad local que proviene claramente de la Edad Media, y que, pese a las prevenciones antihistóricas de TURGOT, trasciende ahora al tiempo nuevo, donde la hemos de ver jugar un papel destacado y donde va a determinar nada menos que el ámbito mismo de las funciones municipales y su carácter.

Esta realidad “natural” del pueblo, se traduce en una “administración política” o administración relativa al territorio. Así queda establecido el principio básico de la — *autonomía*— local en el sentido de autogobierno por los que *viven sobre el lugar*, en el sentido social o político del moderno municipalismo.

La concepción asociacionista municipal de la era moderna, encuentra fundamento en los factores:

- a) de atender necesidades especiales de cada lugar,
- b) solución de problemas comunes a ricos y pobres.

Lo anterior da lugar a justificar el concepto de asociación municipal y territorial, con el fin de resolver “las necesidades o asuntos peculiares” de materias propias y de interés común de las personas miembros de la asociación municipal”.

## **2. No se trata de quitar al Estado algo propio, sino de devolver al municipio lo que le pertenece**

Se argumentaba en la memoria de TURGOT al rey, que no se trataba de

“quitar al Estado algo propio, sino más bien de una auténtica devolución por el Estado de funciones que no están en su ámbito peculiar, que sólo por la fuerza expansiva del absolutismo, determinada a su vez según vimos por la atomización del orden social estamental, había llegado a asumir.

La atribución a un cuerpo municipal de este tipo de asuntos implicará “descargar a vuestro gobierno, Señor, de una función que el pueblo mira odiosa”. El gobierno no estará más sobrecargado de detalles y podrá entregarse a los grandes panoramas de una sabia legislación, apareciendo “como juez y protector de todos”, en tanto que esos “asuntos particulares de las parroquias... se resolverán solos por las gentes que son los más instruidos y que, *decidiendo sus propias cosas*, no tendrán jamás de qué quejarse. De esta suerte, en fin, se vincularán “las familias del domicilio que sus propiedades les indiquen”.

### 3. La autonomía municipal conduce a la felicidad política

Argumentaba el informe de Turgot al rey, que la entrega de los asuntos locales a sus verdaderos titulares, descargaba a la absorbente y abrumadora administración regia del absolutismo, ¿y era la misteriosa vía oculta que conduce a la felicidad política? Se enumeraban cuatro materias que deberían estar en poder de la asociación municipal:

- “1. Repartir impuestos;
- 2. Obras públicas, caminos vecinales;
- 3. Vigilar a la policía de los pobres y a su auxilio;
- 4. Las relaciones de la parroquia con los otros pueblos vecinos y con las grandes obras públicas del distrito y ser a este respecto portado-voz de la parroquia ante la autoridad superior que puede decidir”<sup>11</sup>.

### 4. Principios autonómicos fundamentales que configuran la imagen primigenia del municipio moderno

La imagen primigenia del municipio moderno, está configurada por los principios de autonomía de los propios habitantes para gestionar sus intereses, gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias para desarrollar actividades y satisfacer sus necesidades, administrar los recursos, establecer tributos, y el derecho a participar en las rentas nacionales.

Observa el profesor GARCÍA de ENTERRÍA<sup>12</sup>:

“1. Sólo los habitantes del lugar deben gobernar “no deben enviarse oficiales procedentes de otro lugar con títulos o privilegios, lo que sería muy oneroso para los pueblos y podría ser una fuente de vejaciones... no se debe allí emplear más que las gentes del propio pueblo”.

11 GARCÍA de ENTERRÍA, EDUARDO, *Revolución francesa y administración contemporánea*, op. cit., págs. 82 y sigs.

12 GARCÍA de ENTERRÍA, EDUARDO, *Revolución francesa y administración contemporánea*, op. cit., págs. 92 a 94. La memoria entregada a LUIS XVI, casi un adolescente entonces, no mereció de éste más que unas apostillas marginales desdeñosas.

TURGOT, *Memoire sur les Municipalités*, 1776, considerada como el acta de nacimiento del municipalismo nuevo, op. cit., pág. 134.

La doctrina anterior está consagrada en la Constitución Política de Colombia, artículo 287 que establece<sup>13</sup>:

“Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

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

“2. Prohibición de oficios atribuidos como privilegios personales, especialmente bajo la forma de oficios hereditarios, de oficios enajenados, o de oficios vinculados a determinadas familias.

“3. Abolir la práctica de los comisarios “*departís*” o enviados por el monarca para administrar los lugares en su nombre (por ejemplo, los corregidores en la administración española).

“4. Derecho absoluto de participar en el gobierno activo del propio municipio (*ius active civitates*).

“Se proponía por TURGOT, en la memoria presentada al rey, por una clasificación territorial:

“a) Una construcción escalonada de sucesivas “municipalidades”;

“b) el segundo grado estaría compuesto por las “*municipalités des lections*”, distritos o “*arron dissements*”;

“c) el tercero, por las “municipalidades o asambleas provinciales”;

“d) el último, que coronaría la pirámide, por la “*grande municipalite, ou municipalite royale*”, o municipalidad general del reino”.

---

13 Constitución Política de Colombia de 1991, Editorial Temis, Bogotá, 2001.

## 5. El acta de nacimiento del municipalismo

Las ideas de TURGOT expresadas en su *Memoire sur les municipalités* en 1775, pueden considerarse como el acta de nacimiento del municipalismo nuevo, que fortalecen el *pouvoir municipal*, como un poder originario y exclusivo del municipio, del que éste es titular propio en cuanto tal, sin necesidad de legitimarse en una atribución por el Estado.

Se alude así, como lo observa el profesor GARCÍA de ENTERRÍA,

“al carácter “natural” del municipio (una clara herencia del *iusnaturalismo* fisiocrático) en cuanto se trata de una comunidad que antes de cualquier regulación estatal, cuenta ya con su propia titularidad de poder”.

## III. EVOLUCIÓN DE LA AUTONOMÍA REGIONAL EN INGLATERRA

### 1. Evolución del regionalismo

La expresión regionalismo se usó primero en el año de 1885, como lo observa el profesor español GUMERCINDO de AZCÁRATE en su obra *Municipalismo y regionalismo*<sup>14</sup>.

Anota el autor antes citado que así

“como a toda persona se debe reconocer sus derechos inherentes, hay también regiones que tienen esta personalidad. No se deben confundir los conceptos de región, patria, nación, Estado, soberanía. ¿Qué distingue lo nacional de lo local? Esto varía según cada país; al poder central corresponde todo lo que se refiere a lo común, y a las regiones, lo peculiar, y claro es que en cada país es diferente lo uno de lo otro”.

### 2. La idea de autogobierno en Inglaterra

La idea de autogobierno fue desarrollada en Inglaterra con el llamado *Self government*, que posteriormente influyó en el municipalismo alemán. En el sistema

---

14 DE AZCÁRATE, GUMERCINDO, *Municipalismo y regionalismo*, Colección Administración y Ciudadano, Madrid, 1979, págs. 161 y sigs.

inglés, como enseña el profesor RAMÓN MARTÍN MATEO<sup>15</sup>: la idea de autogobierno, no se agota en las organizaciones locales, sino que abarcaba la totalidad de sistema en cuanto regimiento de la nación por la nación, aunque ciertamente, sobre todo a partir de la Ley de pobres de 1834, que acentúa la representatividad y democratización del modelo.

Dice el ilustre rector de la Universidad de Alicante RAMÓN MARTÍN MATEO,

“que nada se ha innovado sustancialmente después de los fisiócratas en cuanto a la comprensión teórica de la autonomía local. Muchas de las proposiciones de la ilustración siguen aún vigentes, desprovistas hoy, desde luego, de todo matiz extrapositivo incluidos los epígonos del principio de subsidiariedad.

“Entendemos que la autonomía de los entes locales remite al desempeño autorresponsable de competencias públicas territoriales (MARTÍN MATEO, 1980).

La autoadministración implica la posibilidad de producción de normas y ésta a su vez la de actuar conforme al derecho generado”.

### 3. Teoría democrática y autogobierno local en Inglaterra

En Inglaterra se ha defendido desde hace muchos años el gobierno local (*self government*). Con la finalidad de garantizar a las comunidades regionales autonomía en su propia organización, eficacia en la prestación de los servicios públicos.

Explicando el autogobierno local el profesor DILYS M. HILL, enseña<sup>16</sup>:

“En Inglaterra, desde hace mucho tiempo, se ha venido defendiendo la administración o régimen local (*local government*) por entenderse que constituye parte integrante y vital de la democracia. El autogobierno local (*local government*) es objeto de gran estima porque es justo; porque salvaguarda y refuerza los derechos del ciudadano y porque constituye un marco importante donde se fomenta la educación política. Las instituciones locales representativas hacen posible que un gran número de personas tomen parte activa en la democracia. El régimen de autogobierno local forma también parte del Estado, por medio del cual se llevan los servicios públicos hasta el pueblo en las propias comunidades locales en que las gentes viven, quedando sometidos a la opinión pública local y prestándose con la ventaja de un conocimiento directo por parte de los habitantes del ente local en que se desarrollan.

---

15 MARTÍN MATEO, RAMÓN, “La autonomía local y el sistema normativo español”, *Revista de Administración Pública*, enero-abril, Madrid, 1981.

16 HILL, DILYS M., *Teoría dramática y régimen legal*, traducción al español de JOAQUÍN HERNÁNDEZ OROZCO, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1980, págs. 19 a 25.

La teoría democrática, no obstante, posee un radio de acción más amplio que el del mero autogobierno local. Durante siglos se ha discutido acerca de su verdadera naturaleza, habiéndose sostenido, incluso, que no existe una teoría enteramente concordé de lo que es la democracia, así como tampoco una definición precisa de la palabra misma. Aducen otros que la compleja sociedad del siglo XX difiere tan radicalmente de la de épocas pasadas que hace que la teoría resulte ya anticuada y deba rehacerse de forma que permita tomar en consideración la manera en que los individuos se comportan realmente (puesto que los ciudadanos son mucho más “apáticos” de lo que la teoría presupone) y que refleje fielmente la evolución económica y tecnológica experimentada por la sociedad”.

#### **4. Necesidad del régimen local en Inglaterra**

La doctrina moderna en Inglaterra, enseña el profesor HILL, antes citado, defiende el régimen local.

“Se afirma corrientemente que si la teoría democrática aspira a conservar su importancia y relación con respecto a las necesidades actuales debería volverse a formular de modo que prescribiera los medios y normas adecuados que permitan a los individuos tomar mayor parte en el ejercicio del poder, tanto en la esfera laboral como en el ámbito de sus comunidades locales. Este movimiento en pro de la democracia participativa que cobra vida en la década de los años sesenta de nuestro siglo, aunque sin rechazar directamente la existencia de autoridades locales elegidas, pone en tela de juicio la capacidad de los órganos existentes para reflejar y representar adecuadamente toda la amplia gama de intereses y valores propios de nuestro tiempo actual”.

#### **5. Teoría y valores democráticos regionales en Inglaterra**

El gobierno a nivel local se irriga en la teoría democrática, allí se ejercita el poder legítimo y se mantiene el poder del gobernante, con predominio de la mayoría y gobierno representativo.

Las instituciones deben ser representativas, fundamentadas en elecciones libres; gobierno de mayoría; protección de las minorías. El gobierno debe operar sobre la base de una amplia discusión y sensibilidad a la opinión pública informada.

Observa el profesor DILYS M. HILL, antes citado, lo siguiente:

“La teoría democrática, tal y como se ha ido desarrollando a partir del liberalismo clásico de la época victoriana, se centra en el gobierno representativo capaz de cumplir sus objetivos de libertad, igualdad y fraternidad. Los principios básicos de las instituciones

representativas son; elecciones libres; gobierno de la mayoría; protección de las minorías, sometidas a la decisión final de la mayoría, y la presunción de que el gobierno opera sobre la base de una amplia discusión y una marcada sensibilidad a lo que constituye una opinión pública informada. Se dice que las instituciones representativas son verdaderamente democráticas cuando todo tipo de personas pueden tomar parte en ellas. Lo cual significa algo más que el simple derecho legal a ser elegido, puesto que ello depende igualmente de factores sociales y políticos, e incluso de otros, tales como el tiempo, la posesión de las condiciones y conocimientos precisos, etc. Aunque solamente es un número relativamente reducido de personas el que realmente presenta su candidatura en las elecciones —o el que ejercita su derecho al voto—, el sistema y la teoría se justifican por el hecho de que todos pueden participar en la tarea de gobernación.

La participación en el gobierno democrático depende también de la comprensión de las cuestiones implicadas en el mismo. La información es esencial. La teoría democrática concede una gran importancia a la necesidad de disponer de canales de comunicación y, en la práctica, los políticos y sus electores se mantienen en contacto a través de diversos medios. La opinión pública se crea mediante la comunicación verbal y la influencia de contactos personales, muy particularmente entre los líderes más influyentes de la comunidad y su círculo de actuación. Para la mayoría de las gentes son los medios de comunicación de masas, con su alto grado de organización, los que —cada vez más— constituyen la única fuente de comentarios bien informados sobre los acontecimientos corrientes. En los tiempos actuales el peligro está en que podamos convertirnos en meros espectadores, obteniendo información, pero no para actuar en consecuencia, sino simplemente para seguir observando el espectáculo de la política.

También son importantes las actitudes de la gente para con las demás personas y, concretamente, con respecto al gobierno y sus representantes. La teoría democrática mantiene la idea de que los hombres deben tratarse mutuamente con igual consideración, sabiendo ofrecerse unos a otros iguales oportunidades en la vida, para convertir la democracia en realidad actuante. La fraternidad es tan esencial como lo son la libertad y la igualdad. Predominio de la mayoría y gobierno representativo constituyen requisitos básicos desde el momento en que la teoría democrática hace hincapié en que el poder ha de ser un poder legítimo: quienes detentan el poder han de haber sido elegidos libremente y deben ser responsables ante el cuerpo todo de sus electores. El gobierno a nivel local tiene un lugar en la teoría democrática, porque constituye una palestra adecuada en la que ejercitar el poder legítimo manteniéndose la responsabilidad del gobernante.

El punto de vista de que el régimen local cuenta con ese lugar adecuado forma parte de la tradición británica, aunque no constituya parte ineludible de la teoría democrática. Las exigencias propias del predominio de la mayoría, de las instituciones representativas, del deber de consulta y participación, pueden ser plenamente satisfechas por un sistema de gobierno a escala nacional, mientras se mantiene en el plano local una burocracia descentralizada que administre los servicios nacionales o centrales. El régimen democrático de gobierno no presupone necesariamente la existencia de consejos elegidos localmente. No obstante, en el pensamiento inglés esa lógica se ha visto superada por otro

valor establecido: la necesidad de estimular a las gentes a que realicen plenamente todas sus facultades potenciales. La definición de democracia que nos da el diccionario queda referida al gobierno del pueblo por el pueblo. En la práctica, sin embargo, las instituciones representativas otorgan el poder a las personas políticamente activas: el poder, teóricamente, está abierto a todos, pero la gente debe saber valerse del mismo. Y esto —se dice— es más fácil, y de hecho se logra mejor, a nivel local”.

## **6. El regionalismo inglés fundamenta la teoría democrática local en la naturaleza del hombre y en su vida en sociedad**

El regionalismo inglés se fundamenta en la teoría democrática local. Se parte del principio de la igualdad del hombre, y de la posibilidad de ofrecerle igualdad de trato y de oportunidades.

La autonomía regional en Inglaterra hunde sus raíces en la posibilidad de que los hombres tomen parte directa en los asuntos locales, dirijan la región con independencia y respeto del poder central.

Consideran los doctrinantes ingleses que el municipio y la región son el marco por excelencia, para el desarrollo democrático de la vida política, a propósito, enseña el profesor DILYS M. HILL, antes citado:

“La teoría democrática tiene sus raíces también en la naturaleza del hombre y en su vida en sociedad. Es una teoría igualitaria, subrayando que aunque los hombres jamás pueden ser absolutamente iguales, debe otorgárseles tanto una igualdad de oportunidades como una igualdad de trato y consideración. En todo caso, el igualitarismo que deriva de la naturaleza y las necesidades del hombre requiere siempre la mutua tolerancia. Y el régimen local proporciona un marco único y vital para esta educación política, necesaria en todos los aspectos.

Los hombres, mediante su implicación directa en los asuntos locales, aprenden lo que es posible, práctico y conveniente. La experiencia les enseña a emplear el poder y la autoridad, y al propio tiempo les muestra que su ejercicio requiere una actividad de consulta y negociación. Pueden ver así las peticiones y exigencias de otras personas y grupos, percatándose de la necesidad de justificar sus propias acciones. Aprenden también a refrenar sus proyectos y planes excesivamente pretenciosos o dispendiosos. Preocupación por los asuntos comunes, responsabilidad en común, fraternidad y tolerancia son los signos distintivos de la democracia.

La justificación del régimen local como marco de educación política ha conservado un lugar central en el razonamiento democrático desde la época de J.S. MILL hasta bien

recientemente. Quizá sea preciso hacer una advertencia. El régimen local, efectivamente, puede servir para educar a los individuos en la idea del aprecio de la vida política y de la más amplia sociedad democrática. Pero eso también lo hacen otras actividades, desarrolladas en una amplia variedad de grupos y asociaciones. Algunos observadores actuales estiman que la democracia puede aprenderse mejor en la fábrica que en la comunidad local”<sup>17</sup>.

## **7. La participación en la vida social desde la época victoriana**

La tendencia del moderno regionalismo es lograr la efectiva participación de la comunidad en el gobierno. No es suficiente pregonar una democracia local, así lo han entendido los reformadores ingleses desde la época victoriana, teoría recogida en la Constitución de Colombia de 1991.

Observa el profesor HILL antes citado:

“Educación y debate políticos no constituyen actualmente la justificación principal del lugar que ocupa el régimen local en la sociedad democrática. Lo que se considera fundamental es la participación. Preocupación que no es nueva, si tenemos en cuenta que los reformadores victorianos proclamaban ya que todo ciudadano tiene el derecho y el deber de participar en todos los planos del gobierno. El interés actual es algo diferente. Se aduce que las formas presentes de gobierno local no estimulan el nivel de participación ciudadana con base en el cual se instituyeron en su día: que hoy es muy bajo el grado de participación en las elecciones y que son muy numerosos los cargos que en las elecciones locales (sobre todo en las circunscripciones condales) se consiguen sin verdadera oposición ni lucha. Por ello, para acrecentar el interés del público se hace necesario reforzar las funciones y atribuciones de las autoridades locales, así como su autonomía económico-financiera. Por otra parte, ya están apareciendo en la escena local nuevas formas de participación que es preciso incorporar tanto a la teoría democrática general como a la práctica estrictamente local. Las recetas y recomendaciones que se proponen en este terreno son muy variadas: desde peticiones en pro de una consulta más amplia de determinados grupos cívicos y de una mayor cooperación en el seno de los órganos representativos, hasta exigencias relacionadas con la implantación de consejos vecinales (*neighbourhood councils*) que controlen sus propias circunscripciones de barriada, y con determinadas modalidades del control obrero en la industria”.

---

17 Véase, por ejemplo, C.H. WILSON: *Essays on Local Government* (Basil Blackwell, 1948), págs. 11-24.

## 8. Elementos del autogobierno local en Inglaterra

El autogobierno local en Inglaterra, se caracteriza por regiones o entidades territoriales, con límites espaciales propios, personería jurídica, autonomía administrativa y económica, con estructura institucional y competencial propias, regidas por normas estatutarias especiales.

Coincidente con lo expuesto el profesor y tratadista DILYS M. HILL, antes citado, enseña:

“Al hablar de régimen local se hace referencia, por lo general, a un sistema de unidades o entidades territoriales con límites definidos, a un conjunto de entidades con personalidad jurídica propia, a una estructura institucional, a atribuciones y deberes establecidos en general y disposiciones estatutarias especiales y, en fin, a un cierto grado de autonomía económica y de otros órdenes. Por otra parte, la definición de democracia se refiere al sistema político nacional basado en la participación ciudadana, el predominio de la mayoría, la consulta y debate de los asuntos y la responsabilidad que tienen los líderes de dirigir.

Históricamente cabe señalar tres puntos de vista contradictorios acerca de cómo aparecen relacionados el régimen local y la democracia. El primero es el de TOULMIN SMITH y los románticos de mediados de la época victoriana, para quienes el autogobierno local era una querida tradición en completa oposición al principio democrático electivo. El segundo es el de quienes sostienen que los principios de la democracia —gobierno de la mayoría, igualitarismo y establecimiento de pautas uniformes para todos— no pueden acomodarse a las exigencias del régimen local, que es eminentemente localista, diverso, variado y potencialmente oligárquico y corrupto. Tal concepción crítica de la moderna administración local ha sido bien defendida por LANGROD y por MOULIN, como hemos de ver más adelante. El tercer punto de vista es el de la tradición que arranca de JOHN STUART MILL, que sostiene que la democracia y autogobierno local aparecen necesariamente relacionados entre sí. Que la libertad se defiende vigorosamente: se debe permitir a los contribuyentes que dejen oír su voz en los asuntos de gobierno; se les debe mantener informados y ha de consultárseles; y las gentes, en sus propias ciudades y villas, deben ser libres para manejar sus propios intereses puramente locales.

JOHN STUART MILL, como TOCQUEVILLE, justifica el gobierno local como ámbito de educación política y como marco único para la eficaz vigencia de la fraternidad. Como tal, es elemento primordial de la democracia y tiene un valor intrínseco, con independencia de las funciones concretas que pueda desempeñar. Este razona miento apriorista es rechazado por el moderno pragmatismo, que se muestra más propenso a argumentar —con WHALEN— que la división de poderes entre los planos de gobierno central y local no entraña una cuestión de principio. Las convenciones y la estructura política tradicional determinan el papel que en el Estado desempeña el gobierno local y su específica contribución a la sociedad democrática. La conclusión pragmática de HUGH WHALEN consiste

en afirmar que el régimen local es parte de la tradición política y una forma de proporcionar servicios públicos, más que de autogobierno”<sup>18</sup>.

“En la práctica puede que el régimen local no posea la legitimación que los teóricos le atribuyen, puesto que el interés del ciudadano se centra exclusivamente en problemas y quejas individualizadas, mientras que, por lo demás, se muestra relativamente indiferente respecto de su existencia misma. Por tanto, el enfoque práctico consiste en contemplar el gobierno local como proveedor de servicios para los habitantes locales, a los que protege frente a los riesgos y peligros que podría entrañar una burocracia impersonal. Lo cual, se afirma una vez más, se consigue mejor nivel local que central, puesto que los consejeros (*coxmçũlors*) se encuentran situados en una posición más favorable para controlar adecuadamente al experto y al perito, y para saber juzgar el valor de su asesoramiento profesional. Pese a todo, el punto de vista de WILLIAM THORNHILL es bien firme: no cabe hablar de “democracia local” como concepto independiente y separado de la idea de democracia nacional. La palabra democracia se refiere al Estado como un todo, y la contribución realmente vital del régimen local consiste en el hecho de ser una institución política a través de la cual el pueblo participa en las tareas de gobierno y resuelve sus diferencias”<sup>19</sup>.

## 9. El regionalismo francés

El regionalismo en Francia tuvo origen en la crítica a los departamentos, pues se sentía la necesidad de prestar servicios que sobrepasaban la órbita departamental, como observa el profesor JEAN RIVERÓ<sup>20</sup>:

“Así nacieron circunscripciones regionales especializadas, múltiples y diversas. La primera experiencia regional (1941-1946), intentada a la vez, por razones doctrinales y por motivos circunstanciales por los regímenes de VICHY, luego de la liberación, ella no destruía el marco departamental, sino que reagrupaba los departamentos en una veintena de “regiones”.

Observa el profesor RIVERÓ que se sucedieron varios proyectos de regionalización, pasando por el fracaso del referéndum de 1969, que hizo abandonarla creación de una colectividad regional. Posteriormente, y gracias al impulso del presidente POMPIDOU se expidió la Ley 5 de julio de 1972 sobre regionalismo.

---

18 HUGH WHALEN: “*Ideology, Democracy and the Foundations of Local Self-Government*”, en *The Canadian Journal of Economic and Political Science*, vol. 26, n° 3 (1960), págs. 390-4.

19 W. THORNHILL: *The Growth and Reform of English Local Government* (WIDENFELD and NICHOLSON, 1971), págs. 29-30.

20 RIVERÓ, JEAN, *Derecho administrativo*, Universidad Central de Venezuela - Instituto de Derecho Público, traducción de la 9ª edición, Caracas, 1994, págs. 360 a 364.

En realidad el regionalismo en Francia es una doctrina que se sitúa dentro de la descentralización administrativa y económica. Observa el profesor JAIME VIDAL PERDOMO en cita que hace al tratadista francés JEAN-MARIE PONTIER<sup>21</sup>:

“La región fue una idea. Ella se ha convertido en una realidad. Así inicia JEAN-MARIE PONTIER su estudio sobre el tema en que Francia agrega a los tres niveles conocidos de administración general, el Estado, el departamento y el municipio, el de la región”.

Explicando la Reforma de 1972 y el regionalismo en Francia, el profesor ANDRE DE LAUBADERE, enseña<sup>22</sup>:

“La ley del 5 de julio de 1972 “sobre la creación y organización de las regiones”, introdujo cambios importantes al régimen resultante del decreto de 1964, aunque esta nueva reforma fue de un alcance limitado y considerada por algunos como demasiado modesta e inclusive timorata.

Las regiones, que bajo esta nueva denominación corresponden a las 22 circunscripciones de acción regional, quedan dotadas en adelante de personería jurídica, pero con la calificación de establecimientos públicos y no de colectividades territoriales (los departamentos y los municipios siguen siendo en Francia con la ciudad de París, las únicas colectividades territoriales).

La ley dejó subsistiendo como órganos regionales al prefecto regional (que sigue siendo por el momento el prefecto de uno de los departamentos agrupados) y 1\*1 conferencia administrativa regional (que sigue siendo un consejo simplemente consultivo), pero la CODER cedió su lugar a un consejo regional que, a pesar de ser] consultivo para los negocios del Estado, es deliberante para los asuntos regional (véase más adelante). Este consejo está compuesto: 1°) por los diputados y senadores de la región; 2°) los representantes de las colectividades locales elegidos por lo consejos generales (que constituyen por lo menos el 50% del efectivo total del consejo); 3°) por representantes de la ciudad y sus suburbios designados en su seno por los concejos municipales y los consejos de las comunidades urbanas. Además, la ley establece también un comité económico y social, órgano consultivo compuesto por representantes de actividades de carácter económico, social, profesional, cultural, etc.”.

En lo referente a las atribuciones de la administración regional, conviene distinguir la región como marco de la administración estatal y como persona jurídica sede de una administración propiamente regional:

---

21 VIDAL PERDOMO, JAIME, *La región en la organización territorial del Estado*, Centro Editorial Universidad del Rosario, Bogotá, DC, 2001, pág. 117, cita al pie de página a JEAN-MARIE PONTIER, *La Région*, Paris, Dalloz, 1988.

22 DE LAUBADERE, ANDRÉ, *Manual de derecho administrativo*, Editorial Temis, traducción de la 11ª edición francesa, Bogotá, 1984.

1° La región sigue siendo el marco de administración del Estado, tal como era antes. Sobre este punto el prefecto de región continua siendo la autoridad regional y el consejo regional no hace más que asesorarlo a título consultivo, lo mismo que la conferencia administrativa regional y el comité económico y social. Además, esta administración del Estado continúa reflejándose esencialmente en la economía y más particularmente en la planificación económica regional; es sumamente desconcentrada. Sobre este particular, las medidas sucesivas han aumentado los poderes del prefecto de región, por lo menos en lo que se refiere a la ejecución de la planificación regional, es decir la ejecución de las inversiones; especialmente el *decreto del 13 de noviembre de 1970* permite a la autoridad regional recibir donaciones financieras globales, le da una mayor libertad para la repartición de los créditos y prohíbe al poder central paralizar la eficacia de la desconcentración “evocando” asuntos para los cuales el prefecto de región ha recibido delegaciones de competencias (decreto “antialzada”).

2° Respecto a la administración propiamente regional, si su existencia es nueva, su alcance es bastante limitado:

Convertida en persona jurídica, la región tiene en adelante como tal atribución, recursos, un presupuesto, etc. Y en este campo, el consejo regional es asamblea deliberante y el prefecto de región “contribuye” por su parte a la administración de la región como órgano de instrucción y de ejecución de las deliberaciones del consejo regional.

Pero las atribuciones regionales son limitadas. La región de oficio y como atribuciones propias, solamente tiene atribuciones de estudios, proposiciones y participación voluntaria en la financiación de equipos colectivos. Fuera de eso, ella puede realizar equipamientos colectivos de interés regional, pero solamente con la anuencia y por cuenta de colectividades locales o del Estado, y ejercer atribuciones confiadas a ella por el Estado o por colectividades locales (con excepción para estas últimas de “tareas de gestión”).

Respecto a los recursos regionales, están constituidos, en cuanto se refiere a ingresos fiscales, por el producto del impuesto sobre licencias para conducir y el producto eventual de ciertos impuestos adicionales que puede establecer el consejo regional”.

## **IV. EL REGIONALISMO EN BÉLGICA**

### **1. El regionalismo en Bélgica**

La Constitución de Bélgica<sup>23</sup> en el artículo 1° establece: “Bélgica es un Estado federal que se compone de comunidades y regiones”.

---

23 Constitución de Bélgica, texto refundido de 17 de febrero de 1994.

El artículo 3º (C.B.) dice:

“Bélgica comprende tres regiones: la región valona, la región flamenca y la región Brucelas”.

La Constitución de Bélgica reconoce competencias determinadas a las regiones en asuntos culturales; enseñanza, régimen de pensiones, cooperación entre las comunidades.

El artículo 134 (CB) dice:

“Las leyes dictadas en ejecución del artículo 39 determinarán la fuerza jurídica de las normas que los órganos creados por ellas dicten en las materias que esas mismas leyes especifiquen.

Dichas leyes podrán conferir a esos órganos la facultad de dictar decretos con forma de ley en el ámbito y del modo que ellas mismas establezcan”.

## **2. Rasgos característicos del regionalismo belga**

Siendo Bélgica un Estado compuesto por regiones lingüísticas como la francesa, neerlandesa, alemana y una región bilingüe como Bruselas, la capital, se imponía, desde luego, un reconocimiento regional, con independencia para manejar sus propios asuntos culturales, económicos y políticos, lo que refleja las modalidades propias del regionalismo moderno.

## **V. EL REGIONALISMO ITALIANO**

### **1. El regionalismo italiano**

El antiguo artículo 128 de la Constitución italiana de 1947, establece:

“Las provincias y los municipios son colectividades autónomas, dentro de los límites de los principios fijados por las leyes generales de república que determinan sus funciones”.

La Constitución italiana reformada mediante la Ley constitucional 3 de 2001<sup>24</sup>, ya no establece que la república se reparte en regiones, provincias y municipios. El artículo 114 reformado expresa:

“La república está constituida por municipios, provincias, ciudades metropolitanas, regiones y por el Estado.

Los municipios, las provincias, las ciudades metropolitanas y las regiones son entes autónomos con sus propios estatutos, poderes y funciones según los principios establecidos en la Constitución.

Roma es la capital de la república. La Ley del Estado regula su ordenamiento”.

Observa la profesora EMILIA GIRÓN REGUERA<sup>25</sup>:

“...El legislador constituyente prefiguró dos tipos de regiones: las regiones de estatuto especial, con condiciones especiales de autonomía, y las de estatuto ordinario... las otras regiones, cuyo ámbito de autonomía ha sido mucho menor porque han dispuesto de estatutos aprobados mediante leyes ordinarias del Estado; se les reconoció solamente una potestad legislativa concurrente en determinadas materias, que había de ejercitarse dentro de los límites establecidos por la legislación estatal (leyes cuadro) y previo control del gobierno central a través del comisario del gobierno y, se financiaron básicamente mediante transferencias estatales”.

## **2. Características del regionalismo italiano**

Conforme a las nuevas reformas constitucionales italianas, la región en Italia no es homogénea, es decir, está dividida en varias categorías, basadas en rasgos políticos, económicos, sociales, territoriales y lingüísticos.

Como observa la profesora EMILIA GIRÓN REGUERA<sup>26</sup>:

---

24 Ley constitucional 3 de 2001, que modificó el título V de la Constitución italiana, arts. 114 a 133.

25 GIRÓN REGUERA, EMILIA, profesora asociada de la Universidad de Cádiz - España. Estudio publicado por la Universidad de Cádiz: *El Estado autonómico español y el nuevo Estado regional italiano: ¿hacia un Estado federal?*, publicación del Centro de Investigaciones de la Universidad Libre de Bogotá, Organización del territorio. Teorías, enfoques y tendencias, Bogotá, 2004, págs. 19 a 21.

26 GIRÓN REGUERA, EMILIA, profesora asociada de la Universidad de Cádiz - España. Estudio publicado por la Universidad de Cádiz: *El Estado autonómico español y el nuevo Estado regional italiano: ¿hacia un Estado federal?*, publicación del Centro de Investigaciones de la Universidad Libre de Bogotá. Organización del territorio. Teorías, enfoques y tendencias, Bogotá, 2004, págs. 19 a 21.

“...La adopción de sus estatutos, obedece a la especialidad de la autonomía... la mayor relevancia y extensión de sus competencias legislativas —exclusiva y concurrente— y administrativas y su financiación por su participación en los impuestos estatales recaudados en la región.

La Constitución italiana regula los niveles competenciales, en lo que se refiere a la tipificación jurídica de la autonomía local. Al Estado italiano, le compete, precisar por leyes generales las atribuciones de las regiones.

El ordenamiento fundamental italiano regula pues los niveles competenciales en lo que se refiere a la configuración jurídica de la autonomía local. Al Estado incumbe, a partir de leyes generales, determinar básicamente su propio alcance y contenido; a las regiones, el desarrollo y concreción, la incorporación de estos entes para sus fines y el control de su actividad. Los resultados no parecen haber sido particularmente favorables en cuanto a progreso autonómico de los entes locales, constatándose aquí una cierta tendencia general de los entes intermedios que propenden centripetamente a absorber para sí contenidos autonómicos de los entes de su órbita, mientras que a su vez reclaman enérgicamente mayor substantividad frente a la administración central”.

## VI. EL REGIONALISMO EN ALEMANIA

### 1. El regionalismo alemán

La *Selbstverwaltung* puede calificarse en términos generales<sup>27</sup>:

“como la administración que de las competencias que les son propias con sujeción a las leyes y bajo la superior fiscalización del Estado, realizan autor responsablemente las corporaciones públicas englobadas en él (MARTÍN MATEO, *op. cit.*). El artículo 28,2 de la vigente Constitución alemana, recogiendo la institución, establece que “Debe garantizarse al municipio el derecho a regular, dentro del ámbito de la ley, con propia responsabilidad, todos los intereses de la comunidad local.

Los *Länder*, a través de sus constituciones propias, de las leyes de régimen local y de otras normas sectoriales emanadas de sus órganos legislativos, han ido perfilando el sentido y contenido de la autonomía, por cierto, introduciendo regulaciones que van más allá de lo que en pura ortodoxia doctrinal podría considerarse como legítimo, si bien debe reconocerse que han encontrado a este respecto respaldo jurisdiccional”.

Observa el profesor RAMÓN MARTÍN MATEO antes citado que:

---

27 MARTÍN MATEO, RAMÓN, “La autonomía local y el sistema normativo español”, *Revista de Administración Pública*, enero-abril, Madrid, 1981.

“la autonomía municipal alemana, aunque quizá notablemente circunscrita, constituye hoy una sólida institución. La garantía constitucional ha operado y los tribunales constitucionales de los *Länder* y del *Bund* han coartado injerencias excesivas del legislador, si bien en algunos casos hayan recortado también iniciativas locales como la convocatoria de consultas populares sobre el tema de desarme nuclear, lo que el Tribunal Supremo consideró ilegítimo”.

## **2. La autonomía de los Länder y de los municipios está garantizada por la Constitución alemana**

La Constitución de Alemania, en los artículos 20 y siguientes garantiza la autonomía regional. Por considerar de importancia estos principios fundamentales se transcriben los artículos pertinentes de la Constitución alemana que establecen:

“H. LA FEDERACIÓN (*BUND*) Y LOS *LÄNDER*<sup>28</sup>

ARTÍCULO 20. Principios constitucionales y derecho a la resistencia.

- 1) La República Federal de Alemania es un Estado federal, democrático y social.
- 2) Todo poder público emana del pueblo. Ese poder es ejercido por el pueblo mediante elecciones y votaciones y por intermedio de órganos particulares de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial.
- 3) El poder legislativo está sometido al orden constitucional; los poderes ejecutivo y judicial a la ley y al derecho.
- 4) Contra cualquiera que intente derribar ese orden les asiste a todos los alemanes el derecho a la resistencia cuando no fuera posible otro recurso.

ARTÍCULO 21. Partidos.

- 1) Los partidos cooperarán en la formación de la voluntad política del pueblo. Su creación será libre. Su organización interna deberá responder a los principios democráticos. Los partidos deberán dar cuenta públicamente de la procedencia y empleo de sus recursos así como de su patrimonio.

---

28 Constitución de la República Federal Alemana, mayo 23 de 1949.

\* Por ley federal del 4 de mayo de 1951, los *lander* de Badén, Wurtemberg-Baden y Wurtemberg-Hohenzollern fueron unificados en el *Länd* de Baden-Wurtemberg.

\*\* La Ley fundamental entra en vigor también en el Sarre el 1° de enero de 1957.

2) Los partidos que por sus fines o por actitud de sus adherentes tiendan a desvirtuar o destruir el régimen fundamental de libertad y democracia, o a poner en peligro la existencia de la República Federal de Alemania, son inconstitucionales. Sobre la inconstitucionalidad decidirá la Corte Constitucional Federal.

#### ARTÍCULO 22. Bandera.

La bandera federal es negra-roja-gualda.

#### ARTÍCULO 23. Campo de aplicación de la Ley fundamental.

La presente Ley fundamental rige desde ya en el territorio de los *Länder* de Badén\*, Baviera, Bremen, Gran Berlín, Hamburgo, Hesse, Baja Sajonia, Renania del Norte-Westfalia, Renania-Palatinado, Schleswig-Holstein, Wurtemberg-Baden\* y Wurtemberg-Hohenzollern\*. En otras partes de Alemania será puesta en vigor después de su adhesión\*\*.

#### ARTÍCULO 24. Instituciones supranacionales.

1) La Federación podrá transferir derechos de soberanía, mediante ley, a instituciones internacionales.

2) La Federación podrá incorporarse, para la defensa de la paz, a un sistema de seguridad colectiva recíproca, admitiendo para ello aquellas restricciones de sus derechos soberanos que promuevan y aseguren un orden pacífico y duradero en Europa y entre los pueblos del mundo.

3) Para la solución de controversias internacionales, la Federación se adherirá a convenios sobre arbitraje internacional, general, amplio y obligatorio.

#### ARTÍCULO 25. Derecho internacional integrado en el derecho federal.

Las normas generales del derecho internacional público son parte integrante del derecho federal. Estas normas tienen primacía sobre las leyes y constituyen fuentes directas de derechos y obligaciones para los habitantes del territorio federal.

#### ARTÍCULO 26. Prohibición de preparar una guerra de agresión.

1) Los actos susceptibles de perturbar la convivencia pacífica de los pueblos y especialmente de preparar una guerra de agresión, realizados con esa intención, son inconstitucionales. La ley penal deberá establecer sanciones para dichos actos.

2) Sin autorización del gobierno federal no podrán ser fabricadas, transportadas, ni comercializadas armas destinadas a la guerra. La reglamentación se hará por ley federal.

## ARTÍCULO 27. Flota mercante.

Todos los barcos mercantes alemanes constituyen una flota mercante única.

## ARTÍCULO 28. Garantía federal de las constituciones de los *Länder*, garantía de autonomía administrativa de los municipios.

1) El orden constitucional de los *Länder* deberá responder a los principios del Estado de derecho republicano, democrático y social expresados en la presente Ley fundamental. En los *Länder*, distritos y municipios, el pueblo deberá tener una representación surgida del sufragio universal, directo, libre, igual y secreto. En los municipios, en lugar de un organismo electivo podrá funcionar la asamblea comunal.

2) Se garantizará a los municipios el derecho de resolver, bajo su propia responsabilidad y de acuerdo con las leyes, todos los asuntos de la comunidad local. Asimismo, dentro de los límites de sus atribuciones legales y con arreglo a las leyes, las agrupaciones municipales gozarán de autonomía administrativa.

3) La Federación asegurará la conformidad del orden constitucional de los *Länder* con los derechos fundamentales y las disposiciones de los incisos 1° y 2°.

## ARTÍCULO 29. Reorganización del territorio federal.

1) El territorio federal puede ser reorganizado para garantizar que los *Länder*, por su extensión y capacidad económica, estén en condiciones de cumplir eficazmente las tareas que les incumben.

A tal efecto se han de tener en cuenta las afinidades étnico-geográficas, las correlaciones históricas y culturales, la conveniencia económica, así como las exigencias de la ordenación del suelo y planificación regional.

2) Las medidas de reorganización del territorio federal han de adoptarse mediante ley federal, que requiere la confirmación por referéndum. Deben ser oídos los *Länder* afectados.

3) El referéndum se celebrará en los *Länder* cuyos territorios o lugares pasen a formar parte de un nuevo *Länd* o de un *Länd* con otros límites (*Länder* afectados). La votación de los ciudadanos se realizará sobre la cuestión de si los *Länder* afectados deben subsistir como hasta ahora, o bien ha de formarse un nuevo *Länd* con otros límites. Será positivo el resultado del referéndum sobre la formación de un nuevo *Länd* o de un *Länd* con otros límites, cuando respectivamente lo apruebe una mayoría en su futuro territorio y en conjunto en los territorios o zonas de un *Länd* afectado, cuya pertenencia regional vaya a ser modificada en igual sentido. Contrariamente, será negativo el resultado cuando una mayoría rechace la modificación; ahora bien, el rechazo será inoperante siempre que una mayoría de dos tercios apruebe la modificación en una zona cuya pertenencia al

*Länd* afectado ha de cambiar, a no ser que una mayoría de dos tercios en la totalidad del *Länd* afectado rechace la modificación.

4) Si en un área económica o de asentamientos humanos, delimitada y con factores interdependientes, cuyas partes pertenezcan a varios *Länder* y que por lo menos tenga un millón de habitantes, surge una iniciativa popular respaldada por un décimo de los ciudadanos de allí con derecho a voto en las funciones federales, en la cual se pide que para dicha área sea establecida la pertenencia territorial única a un solo *Länd*, en tal caso se ha de determinar por ley federal en el plazo de dos años, si la pertenencia regional ha de ser modificada según el párrafo 2° o bien si ha de celebrarse una encuesta de opinión en los *Länder* afectados.

5) La encuesta de opinión está encaminada a comprobar si cuenta con adhesión un cambio de la pertenencia regional propuesto en la ley. Ésta puede someter a encuestas de opinión diversas propuestas, pero no más de dos. Si la mayoría acepta una modificación presentada de la pertenencia regional, en tal caso se ha de determinar por ley federal dentro del plazo de dos años si ha de ser modificada o no la pertenencia regional. Si una propuesta presentada a encuesta de opinión alcanza la aprobación correspondiente según los requisitos de las frases 3 y 4 del párrafo 3°, en tal caso, dentro de dos años después de la realización de la encuesta, se debe promulgar una ley federal para la formación del *Länd* propuesto, que ya no necesita confirmación por referéndum.

6) La mayoría en el referéndum y en la encuesta de opinión equivale a la mayoría de los votos emitidos, siempre que éstos comprendan por lo menos un cuarto de los ciudadanos del territorio afectado con derecho a voto en elecciones federales. Por lo demás, una ley federal reglamentará con detalle lo relativo al referéndum, iniciativa popular y encuesta de opinión; esta ley federal puede disponer también que las iniciativas populares no se repitan dentro de un período de cinco años.

7) Otros cambios territoriales pueden tener lugar mediante convenios estatales de los *Länder* participantes o por ley federal con aprobación del *Bundesrat*, siempre que la zona cuya pertenencia territorial ha de modificarse, no tenga más de 10.000 habitantes. Las reglamentaciones concretas estarán contenidas en una ley federal, que necesita la aprobación del *Bundesrat* y de la mayoría del *Bundestag*. Debe preverse la audición de los municipios y distritos afectados.

#### ARTÍCULO 30. Funciones de los *Länder*.

El ejercicio de los poderes públicos y el cumplimiento de las funciones públicas competen a los *Länder* en tanto que la presente Ley fundamental no dicte o admita una disposición en contrario.

#### ARTÍCULO 31. Prioridad del derecho federal.

El derecho federal tiene prioridad sobre el derecho de los *Länder*.

**ARTÍCULO 32. Relaciones exteriores.**

- 1) La conducción de las relaciones con los estados extranjeros corresponde a la Federación.
- 2) Antes de concluirse un tratado que afecte a las condiciones particulares de un *Länd*, éste será oído con la debida antelación.
- 3) En la medida en que los *Länder* tengan competencia para legislar, podrán con el consentimiento del gobierno federal, concertar tratados con estados extranjeros.

**ARTÍCULO 33. Igualdad de derechos cívicos de los alemanes y servicio público de carrera.**

- 1) Todos los alemanes tienen en cualquier *Länd* iguales derechos y obligaciones cívicas.
- 2) Todos los alemanes tienen igual acceso a cualquier cargo público según su aptitud, su capacidad y su labor profesional.
- 3) El goce de los derechos civiles y cívicos, la admisión a los cargos públicos, así como los derechos adquiridos en el servicio público son independientes de la confesión religiosa. Nadie podrá sufrir perjuicio a causa de pertenecer o no a una religión o ideología.
- 4) El ejercicio, con carácter permanente, de funciones de soberanía será confiado, por regla general, a funcionarios del servicio público sometidos a normas de servicio y lealtad establecidas con carácter de derecho público.
- 5) El estatuto legal del servicio público se establecerá teniendo en cuenta los principios tradicionales del servicio público de carrera.

**ARTÍCULO 34. Responsabilidad cuando se incumplen los deberes del cargo.**

Cuando alguien en ejercicio de una función pública que le fuera confiada, violare los deberes que la función le imponga con respecto a un tercero, la responsabilidad recae, en principio, sobre el Estado o el órgano a cuyo servicio se encuentre. En caso de dolo o negligencia grave queda reservada la acción recursoria. Para la reclamación de daños y perjuicios, así como para la acción recursoria no podrá excluirse la vía judicial ordinaria.

**ARTÍCULO 35. Asistencia judicial y administrativa; ayuda en caso de catástrofe.**

- 1) Todas las autoridades de la Federación y de los *Länder* se prestarán mutuamente asistencia judicial y administrativa.

2) Para el mantenimiento o el restablecimiento de la seguridad o el orden públicos, un *Länd* podrá, en casos de especial importancia, reclamar, en apoyo de su policía, fuerzas y servicios de la Policía Federal de Fronteras, si sin ese apoyo la policía no pudiera, o sólo con notables dificultades, cumplir una misión. Con fines de ayuda en casos de catástrofe natural o cuando se produzca un accidente particularmente grave, un *Länd* podrá solicitar la asistencia de fuerzas de policía de otros *Länder*, de efectivos e instituciones de otras administraciones, así como de la Policía Federal de Fronteras y de las Fuerzas Armadas.

3) Cuando la catástrofe natural o el accidente pusiere en peligro el territorio de más de un *Länd*, el gobierno federal podrá ordenar a los gobiernos de los *Länder*, en tanto ello fuera necesario para combatir eficazmente el peligro, que pongan a disposición de otros *Länder* fuerzas de policía, así como emplear unidades de la Policía Federal de Fronteras y de las Fuerzas Armadas para prestar su apoyo a las fuerzas de policía. Las medidas del gobierno federal tomadas con arreglo a la frase se suspenderán en cualquier momento a petición del Consejo Federal y, por lo demás, sin demora alguna después de haber sido conjurado el peligro.

#### ARTÍCULO 36. Personal de las autoridades federales.

1) En las autoridades supremas de la Federación se emplearán funcionarios provenientes de todos los *Länder*, en proporción adecuada. Las personas ocupadas por las demás autoridades federales se seleccionarán, por regla general, en el *Länd* donde ejerzan su actividad.

2) Las leyes militares tendrán también en cuenta la división de la Federación en *Länder* y las particulares condiciones regionales de los mismos.

#### ARTÍCULO 37. Vía coercitiva federal.

1) Si un *Länd* no cumpliera las obligaciones que la Ley fundamental u otra ley federal le impongan respecto a la Federación, el gobierno federal, con la aprobación del Consejo Federal, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar al *Länd* al cumplimiento de dichas obligaciones por vía coercitiva federal.

2) Para la ejecución de las medidas coercitivas federales, el gobierno federal su representante tiene el derecho de impartir instrucciones a todos los *Länder* y a las autoridades de los mismos”.

### 3. Rasgos fundamentales del regionalismo alemán

Del estudio de los textos constitucionales, se deduce que los principios fundamentales de la autonomía de los *Länder* y de los municipios alemanes radica en el reco-

nocimiento de su independencia fiscal, que los partidos políticos cooperan en la formación de la voluntad popular. La Ley fundamental rige en el territorio Alemán conforme lo establece el artículo 23 de la Constitución alemana.

Se reconoce como instituciones supranacionales la Federación, que para la solución de controversias internacionales, la Federación puede adherirse a convenios sobre arbitraje internacional, general, amplio y obligatorio.

Se garantiza la autonomía administrativa de los municipios y el derecho de resolver bajo su propia responsabilidad y de acuerdo con las leyes todos los asuntos de la comunidad local, dentro de los límites de sus atribuciones legales y con arreglo a las leyes, las agrupaciones de municipios gozarán de autonomía administrativa.

Refiriéndose a los niveles supramunicipales o intermedios, observa el profesor THORSTEN SAGAWÉ<sup>29</sup>:

“La subdivisión político territorial de Alemania —y especialmente la de Bavaria— tiene una historia de casi 190 años. Con las reformas posnapoleónicas se juntaron más de 40.000 pueblos, aldeas y ciudades en más de 7.000 municipios. En las décadas siguientes el gobierno —en ese entonces todavía real— estableció niveles superiores al municipio, justamente para lograr en zonas rurales economías de escala que incluyeran esta población en el Estado de una manera más integral y para brindar los servicios necesarios a un costo aceptable.

Los niveles superiores también eran entendidos como gobiernos locales (hoy todavía se entienden así) formados por sus integrantes, los municipios: así existieron los municipios, los condados y los *Bezirke* o distritos/departamentos<sup>30</sup>. El nivel superior tenía (y aún tiene) la función de complementar las competencias y funciones que el nivel inferior no puede inferir, esta estructura básica todavía es válida hoy en día”<sup>31</sup>.

---

29 SAGAWÉ, THORSTEN, “La situación de los pequeños municipios en Europa, con especial referencia a la República Federal de Alemania”, estudio publicado en la obra *Problemática de los pequeños municipios en Colombia -¿Supresión o reforma?*, publicaciones Universidad Externado de Colombia, Bogotá, D.C., 2003.

30 Cita al pie de página de THORSTEN SAGAWÉ: “Desafortunadamente no es posible traducir en forma exacta los conceptos. Se asocia cosas diferentes con los conceptos”.

31 Cita al pie de página de THORSTEN SAGAWÉ: “Este “multinivelismo local” no solamente existe en Alemania, sino también en otros países: p. ej., en España hay comunidades autónomas, provincias, mancomunadas y municipios. En Bélgica y Dinamarca —países relativamente pequeños y así comparables con un departamento colombiano— también existe mínimo un nivel supramunicipal, siguiendo el principio de subsidiariedad.

#### 4. Niveles municipales en la República Federal de Alemania

De acuerdo con la Constitución alemana, se diferencian tres niveles municipales “o locales” en Bavaria:

1. El municipio, célula básica.
2. El condado, constituido por el gobierno de municipios asociados.
3. El distrito, compuesto por condados.

Explicando los niveles municipales, el profesor SAGAWE, THORSTEN<sup>32</sup>:

“...Cada uno de estos niveles tiene su propia administración, su consejo y su ejecutivo. Mientras cada nivel tiene sus ingresos propios, los niveles inferiores como beneficiarios del nivel superior tienen que cofinanciar el nivel superior: el municipio paga al condado y el condado al *Bezirk*. Como son los beneficiarios quienes pagan no existe una carga fiscal adicional manteniendo tres niveles locales”.

Se pregunta el profesor THORSTEN SAGAWE, antes citado:

“¿Cómo se pueden interpretar estos tres niveles? I. Las diversas clases de municipios y condados forman parte del *Bezirk*; II. Todos los municipios con menos de 50.000 habitantes deben formar parte de un condado para que este último pueda complementar los servicios y la infraestructura local”<sup>33</sup>.

---

32 SAGAWE, THORSTEN, “La situación de los pequeños municipios en Europa, con especial referencia a la República Federal de Alemania”, estudio publicado en la obra *Problemática de los pequeños municipios en Colombia - ¿Supresión o reforma?*, publicaciones Universidad Externado de Colombia. Bogotá, D.C., 2003, pág. 49.

33 Cita al pie de página de THORSTEN SAGAWE: “Este “multinivelismo local” no solamente existe en Alemania, sino también en otros países: p. ej., en España hay comunidades autónomas, provincias, mancomunadas y municipios. En Bélgica y Dinamarca —países relativamente pequeños y así comparables con un departamento colombiano— también existe mínimo un nivel supramunicipal, siguiendo el principio de subsidiariedad”.

## **VII. EL REGIONALISMO EN ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA DEL NORTE**

### **1. La autonomía municipal en los Estados Unidos de América del Norte**

La Constitución federal norteamericana no se pronuncia expresamente sobre la autonomía municipal, aunque algunos de sus preceptos indirectamente la afecten.

Esta materia corresponde implícitamente, pues, a los Estados de la Unión, quienes en sus respectivas constituciones incluían pronunciamientos al respecto, como por ejemplo, la prohibición de regular asuntos locales o la exigencia de leyes generales para la intervención en las cuestiones municipales. Después de 1875 se inició un movimiento a favor de la introducción de enmiendas constitucionales para la inclusión del *Home Rule*, autonomía (CASS PHILLIPS, 1963, pág. 83), dando lugar a que diversos estados modificasen en este sentido su Constitución, incorporando el reconocimiento de alguna forma de autonomía municipal.

### **2. Desarrollo de la doctrina regional en Estados Unidos de América del Norte**

Observa el municipalista GUMERCINDO de AZCÁRATE<sup>34</sup>:

“...según la doctrina de PI MARGALL, municipios y regiones deben establecer su propia Constitución o una ley han de consignar los derechos regionales. Lo que importa luego es reconocer, en cuanto a éstas y aquéllos, la facultad de determinarse por sí, de regir su vida, su autarquía, como se reconoce respecto de los individuos”.

### **3. *Residuary power* norteamericano**

El *Residuary Power* es lo que los escritores norteamericanos llaman las facultades que no se atribuyen expresamente al Estado central o a las regiones, corresponden a éstas, porque eso es consecuencia llana de que existiendo las regiones antes que el todo, formado mediante su unión, aquello de que no se desprendían para constituir el Estado había de continuar residiendo en ellas.

---

34 DE AZCÁRATE, GUMERCINDO, *Municipalismo y regionalismo*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1979, pág. 147.

## VIII. EL RÉGIMEN DE LAS AUTONOMÍAS EN ESPAÑA

### 1. El Estado autonómico

La Constitución española de 1978<sup>35</sup>, en el artículo 2º establece:

“La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la nación española, patria común e indivisible de todos los españoles. Y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”.

El cambio de forma de Estado centralizado, a uno descentralizado instaurado en la Constitución española de 1978 supuso como observa el tratadista español JESÚS LÓPEZ-MEDEL BÁSCONES<sup>36</sup>:

“...La atribución y reconocimiento de autonomía a las comunidades que se constituyeron, lo cual implica una doble vertiente ya que supone, en primer lugar, la facultad de autonormación, esto es, la posibilidad de dictarse, en el marco constitucional, normas para sí misma en y para el ejercicio de sus competencias y, en segundo lugar la autoorganización, que representa la posibilidad de dotarse también a sí misma, de una estructura organizativa tanto política como administrativa, para el ejercicio de sus poderes, configurándose no ya como una facultad o competencia esencial sino como una *potestad institucional*...”.

Refiriéndose a las bases de los pactos locales autonómicos el tratadista FERNANDO GARCÍA RUBIO expresa<sup>37</sup>:

Para articular la administración local, dice el tratadista GARCÍA RUBIO:

“que debe integrar un tercer nivel, se necesita fundamentalmente de dos grandes elementos. Por un lado una atribución nítida y concreta de competencias y por otro lado una habilitación de fondos necesarios para prestar los servicios y funciones que esas competencias llevan inherentes...”.

35 Constitución española de 1978.

36 LÓPEZ-MEDEL BÁSCONES, JESÚS, *Autonomía y descentralización local*, Editorial El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2003, pág. 79, 202 págs.

37 GARCÍA RUBIO, FERNANDO, *La segunda descentralización – Bases para pactos locales en las comunidades autónomas*, Editorial Cuadernos y Debates, publicaciones del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003, Ppág. 35, 167 págs.

Más adelante agrega el autor citado<sup>38</sup>:

“...No obstante, lo anteriormente señalado, el principio general del ejercicio de las competencias por parte de las entidades locales es su subordinación a la legislación tanto general del régimen local como específica y primordialmente a la legislación sectorial en cada ámbito material de ejercicio de competencias...”.

En materia territorial, que es el tema que nos ocupa, pueda afirmarse con el profesor RAMÓN PARADA<sup>39</sup> que:

“...Pero, sobre todo, es la *autonomía territorial* el gran principio que inspira la Constitución y que se desarrolla en dos vertientes: una, la creación de nuevas colectividades territoriales, como las comunidades autónomas, y otra, el establecimiento de la garantía institucional de los entes locales rompiendo con la real subordinación que, a través de diversas técnicas, lo sujetaba al control de la administración del Estado”.

...Los artículos 148 y 149 de la Constitución española no son definitorios de la delimitación de competencias propias del Estado y de las comunidades autónomas, sino que constituyen un marco para su establecimiento a través de los respectivos estatutos. El resultado de esta remisión es la permisión constitucional de una desigual atribución de competencias entre las diversas comunidades autónomas, desigualdad que deriva de ese peculiar sistema de <sírvase usted mismo> las competencias dentro de la <carta> constitucional”.

Agrega el profesor RAMÓN PARADA:

“En palabras aún más gráficas, mientras en un sistema federal o regional no hay más que un menú competencial, salvo de especialidades previstas en el texto constitucional, igual para todos los estados o regiones en el sistema de la Constitución de 1978, cada comunidad autónoma, en el momento de constituirse diseña su propio marco competencial”.

Coincidimos con el profesor RAMÓN PARADA, que se pretendió corregir el exagerado centralismo. Enseña el profesor citado<sup>40</sup> que:

---

38 GARCÍA RUBIO, FERNANDO, *La segunda descentralización – Bases para pactos locales en las comunidades autónomas*, Editorial Cuadernos y Debates, publicaciones del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003, pág. 100, 167 págs.

39 PARADA, RAMÓN, catedrático de la Universidad a Distancia, *Derecho administrativo*, t. II, “Organización y empleo público”, 5ª edición, Editorial Marcial Pons, Madrid, pág. 118, 513 págs.

40 PARADA, RAMÓN, catedrático de la Universidad a Distancia, *Derecho administrativo*, t. II, “Organización y empleo público”, 5ª edición, Editorial Marcial Pons, Madrid, pág. 121, 513 págs.

“...el sustrato ideológico que parece inspirar la Constitución de 1978 es intentar corregir el centralismo de inspiración francesa que vertebró todas las constituciones españolas, desde la Constitución de Cádiz de 1812...”.

## 2. Capacidad legislativa de las comunidades

Sobre la *atribución de la función legislativa*, enseña el profesor RAMÓN PARADA<sup>41</sup>:

“...se ha discutido si correspondía solamente a las comunidades de autonomía plena o, por el contrario, todas tenían la plenitud de esta función. La tesis restrictiva se apoyaba en el artículo 152.1 de la Constitución que contempla solamente para las primeras la creación de una asamblea legislativa elegida por sufragio universal, deduciéndose de aquí, y del modesto nivel competencial de las comunidades de autonomía inferior o gradual que no les correspondía incluir en su organización un asamblea legislativa, ni, por ende, ostentar ese tipo de función. Pero esta tesis y la limitación que comportaba han sido superadas, al margen de la discusión teórica por los estatutos de estas comunidades de autonomía gradual que han asumido competencias legislativas e incluido en su organización la correspondiente asamblea legislativa.

En cuanto a la posibilidad de dictar *decretos legislativos* habrá que atender a lo que digan los respectivos estatutos, pues unos admiten, y otros no, esa posibilidad que la asamblea legislativa faculta al órgano superior administrativo para dictar por delegación normas con rango de ley.

En todo caso, parece claro que los ejecutivos autonómicos no pueden dictar decretos leyes ante la ausencia de expresas previsiones estatutarias.

Dentro de las funciones ejecutivas no hay reserva alguna para entender comprendida en ella la *potestad reglamentaria*, tanto en ejecución de las leyes autonómicas como, al margen de éstas, en materia de organización...”.

## 3. El régimen de las autonomías en España

Enseña el profesor español RAMÓN MARTÍN MATEO que la Constitución española del 27 de diciembre de 1978, se pronuncia decididamente por la autonomía local, pero siguiendo la tónica general de este texto no precisa cuál sea el modelo adoptado (S.

---

41 PARADA, RAMÓN, catedrático de la Universidad a Distancia, *Derecho administrativo*, t. II, “Organización y empleo público”, 5ª edición, Editorial Marcial Pons, Madrid, pág. 131, 513 págs.

MARTÍN-RETORTILLO, 1978). Ni como en el caso italiano se radica claramente en el Estado la fijación de las normas directrices, ni cómo en el alemán se encomienda esta materia a las nacionalidades y regiones.

El artículo 137 de la Constitución de España, establece que gozan de autonomía tanto las comunidades autónomas que se constituyan como los municipios y provincias. El artículo 140 reitera estos pronunciamientos garantizando la autonomía de los municipios, y por su parte el artículo 141 considera la provincia como entidad local cuyo gobierno y administración autónomo está encomendado a las diputaciones y a otras corporaciones de carácter representativo<sup>42</sup>.

#### **4. Autonomía regional plena y semiplena**

El modelo de autonomía regional, tal como fue concebido en Italia y en España, se caracteriza por la facultad que las constituciones de dichos países han otorgado a las regiones de expedir sus propias leyes, y ejercer competencias determinadas.

No ocurre lo mismo con el regionalismo instituido en la Constitución de Colombia de 1991, el cual se limita a una simple organización administrativa, y así lo define el artículo 306 de la Carta al expresar:

“Dos o más departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio. Su objeto principal será el desarrollo económico y social del respectivo territorio”.

En España, observa el profesor RAMÓN MARTÍN MATEO<sup>43</sup>:

“...las comunidades autónomas se dividen en dos grandes grupos: con autonomía plena y gradual.

En cuanto a los aspectos institucionales, aunque el artículo 152 establece que los estatutos de las comunidades autónomas contempladas en el artículo 151 incluirán una organización institucional basada en una asamblea legislativa, un consejo de gobierno con funciones ejecutivas y un presidente, no descartaba el que otros estatutos y otras comunidades puedan tener la misma organización y poderes, lo que la doctrina tempranamente señaló sin titubeos, y el proceso estatutario asumió generalizadamente”.

---

42 Constitución española de 1978.

43 MARTÍN MATEO, RAMÓN, *Manual de derecho autonómico*, Madrid, 1984, pág. 73 y sigs. “La Constitución no regula con precisión dos tipos de comunidades autónomas”.

## **5. Elementos institucionales de la autonomía regional española**

Observa el profesor RAMÓN MARTÍN MATEO que la Constitución de España, considera a las comunidades autónomas como entes públicos que desagregan, junto con los municipios y las provincias, la organización del Estado; por ello justamente han sido calificados por el Tribunal Constitucional como “corporaciones públicas de base territorial y de naturaleza política”. Conforme al pensamiento del tratadista español, antes citado, se pueden enumerar los siguientes elementos<sup>44</sup>:

### **5.1. El territorio**

El territorio, para el sistema de “autonomía regional”, es el soporte físico de la actividad de sus órganos, sino elemento esencial de peculiares características, en cuanto conecta con la comunidad en él asentada, con la que forma un todo indivisible. De aquí que sea, por ejemplo, excepcional la disociación de lo vecinal y de lo territorial y que deba normalmente contarse con la población cuando se pretende la modificación de las bases políticas y administrativas territoriales.

Lo anterior, se explica, en la Constitución española que exige para la creación de comunidades autónomas la existencia de características comunes: históricas, culturales y económicas, para varias provincias o territorios insulares o una entidad regional histórica en el caso de comunidades autónomas uniprovinciales.

La doctrina ha insistido en el dato integrador de los elementos: población y territorio, la doctrina española los magnifica, y se da como ejemplo el País Vasco.

### **5.2. La población**

La población es, al igual que el territorio, uno de los elementos básicos de los entes públicos de este carácter. “Es fundamental la identidad del elemento “población”, para integrar los valores del grupo al que inicialmente pertenecen”<sup>45</sup> o elementos institucionales en el que son recibidos, lo que es válido desde la ciudadanía municipal hasta la de una agrupación de Estados.

---

44 MARTÍN MATEO, RAMÓN, *Manual de derecho autonómico*, Madrid, 1984, pág. 73 y sigs. Capítulo IV “La Constitución no regula con precisión dos tipos de comunidades autónomas”.

45 MARTÍN MATEO, RAMÓN, *Manual de derecho autonómico*, Madrid, 1984, pág. 107 y sigs., capítulo IV.

Se llega a la identificación del elemento “población”, mediante las fórmulas de juramento y promesas, con el fin de adquirir el estatus de miembro de la Comunidad político-administrativa, a quienes cumplen con las condiciones previstas en la ley, que generalmente tiene en cuenta la vecindad, nacimiento, vínculos de consanguinidad, territorialidad o mixtos.

### **5.2.1. La ciudadanía autonómica**

La ley, como se indicó en el párrafo precedente, puede determinar la “ciudadanía autonómica”, la que se genera, normalmente, por la pertenencia a una comunidad, lo que legitima el ejercicio de derechos electorales.

### **5.3. El idioma**

La comunidad de idioma, es fundamental para erigir en comunidad autonómica a determinado territorio, por considerar dicho factor espontáneo de comunicación, y dato básico para una comunidad, que tiene incidencia en la administración, la justicia, la enseñanza, etc.

### **5.4. Los símbolos**

Generalmente, las “regiones” se distinguen por los símbolos: cromáticos, melódicos, figurativos, que son catalizadores psicológicos para la integración comunitaria. Entre ellos se destaca la bandera.

### **5.5. La capitalidad**

Es fundamental para la constitución de una “comunidad autónoma”, el concepto de capitalidad, la cual debe reflejar el querer y aceptación de los pueblos que configuran la región.

### **5.6. El poder legislativo**

La asamblea legislativa caracteriza el sistema de organización de autonomías regionales y que debe estar institucionalizado en la Constitución, caso que no sucede en Colombia, en donde la región es de naturaleza administrativa (art. 306 CN), y no puede expedir leyes, sino reglamentos administrativos.

### **5.7. Organización judicial**

Es conveniente que toda región tenga sus tribunales y en general, sea sede de su propia organización judicial, armonizada con el sistema del respectivo país.

## **6. Organización territorial en España**

La Constitución de España de 1978, dispone en materia de organización y autonomía territorial lo siguiente:

### **“TÍTULO VIII**

#### **DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO**

#### **CAPÍTULO PRIMERO**

#### **PRINCIPIOS GENERALES**

ARTÍCULO 137. El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las comunidades autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

ARTÍCULO 138. 1. El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular.

2. Las diferencias entre los estatutos de las distintas comunidades autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales.

ARTÍCULO 139. 1. Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado.

2. Ninguna autoridad podrá optar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español.

#### **CAPÍTULO SEGUNDO**

#### **DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL**

ARTÍCULO 140. La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Éstos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos ayuntamientos, integrados por los alcaldes y los concejales. Los concejales serán

elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los alcaldes serán elegidos por los concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto.

ARTÍCULO 141. 1. La provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. Cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las cortes generales mediante ley orgánica.

2. El gobierno y la administración autónoma de las provincias estarán encomendados a diputaciones u otras corporaciones de carácter representativo.

3. Se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia.

4. En los archipiélagos, las islas tendrán además su administración propia en forma de cabildos o consejos.

ARTÍCULO 142. Las haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las comunidades autónomas.

### CAPÍTULO TERCERO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

ARTÍCULO 143. 1. En el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2 de la Constitución, las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en comunidades autónomas con arreglo a lo previsto en este título y en los respectivos estatutos.

2. La iniciativa del proceso autonómico corresponde a todas las diputaciones interesadas o al órgano interinsular correspondiente y a las dos terceras partes de los municipios cuya población represente, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla. Estos requisitos deberán ser cumplidos en el plazo de seis meses desde el primer acuerdo adoptado al respecto por alguna de las corporaciones locales interesadas.

3. La iniciativa, en caso de no prosperar, solamente podrá reiterarse pasados cinco años.

ARTÍCULO 144. Las cortes generales, mediante ley orgánica, podrán, por motivos de interés nacional:

- a) Autorizar la constitución de una comunidad autónoma cuando su ámbito territorial no supere el de una provincia y no reúna las condiciones del apartado 1 del artículo 143.
- b) Autorizar o acordar, en su caso, un estatuto de autonomía para territorios que no estén integrados en la organización provincial.
- c) Sustituir la iniciativa de las corporaciones locales a que se refiere el apartado 2 del artículo 143.

ARTÍCULO 145. 1. En ningún caso se admitirá la federación de comunidades autónomas.

2. Los estatutos podrán prever los supuestos, requisitos y términos en que las comunidades autónomas podrán celebrar convenciones entre sí para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, así como el carácter y efectos de la correspondiente comunicación a las cortes generales. En los demás supuestos, los acuerdos de cooperación entre las comunidades autónomas necesitarán la autorización de las cortes generales.

ARTÍCULO 146. El proyecto de estatuto será elaborado por una asamblea compuesta por los miembros de la diputación u órgano interinsular de las provincias afectadas y por los diputados y senadores elegidos en ellas y será elevado a las cortes generales para su tramitación como ley.

ARTÍCULO 147. 1. Dentro de los términos de la presente Constitución, los estatutos serán la norma institucional básica de cada comunidad autónoma y el Estado los reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico.

2. Los estatutos de autonomía deberán contener:

- a) La denominación de la comunidad que mejor corresponda a su identidad histórica.
- b) La delimitación de su territorio.
- c) La denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias.
- d) Las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas.

3. La reforma de los estatutos se ajustará al procedimiento establecido en los mismos y requerirá, en todo caso, la aprobación por las cortes generales, mediante ley orgánica.

ARTÍCULO 148. 1. Las comunidades autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:

- 1ª Organización de sus instituciones de autogobierno.
- 2ª Las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la administración del Estado sobre las corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre régimen local.
- 3ª Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.
- 4ª Las obras públicas de interés de la comunidad autónoma en su propio territorio.
- 5ª Los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la comunidad autónoma y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable.
- 6ª Los puertos de refugio, los puertos y aeropuertos deportivos y en general, los que no desarrollen actividades comerciales.
- 7ª La agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía.
- 8ª Los montes y aprovechamientos forestales.
- 9ª La gestión en materia de protección del medio ambiente.
- 10ª Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de hite res de la comunidad autónoma; las aguas minerales y termales.
11. La pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial.
12. Ferias interiores.
13. El fomento del desarrollo económico de la comunidad autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional.
14. La artesanía.
15. Museos, bibliotecas y conservatorios de música de interés para la comunidad autónoma.
16. Patrimonio monumental de interés de la comunidad autónoma.
17. El fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la comunidad autónoma.
18. Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial.

19. Promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio.

20. Asistencia social.

21. Sanidad e higiene.

22. La vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones. La coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica.

2. Transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus estatutos, las comunidades autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149.

ARTÍCULO 149. 1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

1ª La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.

2ª Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo.

3ª Relaciones internacionales.

4ª Defensa y Fuerzas Armadas.

5ª Administración de justicia.

6ª Legislación mercantil, penal y penitenciaria; legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las comunidades autónomas.

7ª Legislación laboral; sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las comunidades autónomas.

8ª Legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las comunidades autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan. En todo caso, las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas, relaciones jurídico-civiles relativas a las formas de matrimonio, ordenación de los registros e instrumentos públicos, bases de las obligaciones contractuales, normas para resolver los conflictos de leyes y determinación de las fuentes del derecho, con respeto, en este último caso, a las normas de derecho foral o especial.

9ª Legislación sobre propiedad intelectual e industrial.

- 10ª Régimen aduanero y arancelario; comercio exterior.
11. Sistema monetario: divisas, cambio y convertibilidad; bases de la ordenación de crédito, banca y seguros.
12. Legislación sobre pesas y medidas, determinación de la hora oficial.
13. Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.
14. Hacienda general y deuda del Estado.
15. Fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica.
16. Sanidad exterior. Bases y coordinación general de la sanidad. Legislación sobre productos farmacéuticos.
17. Legislación básica y régimen económico de la seguridad social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las comunidades autónomas.
18. Las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las comunidades autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las administraciones públicas.
19. Pesca marítima, sin perjuicio de las competencias que en la ordenación del sector se atribuyan a las comunidades autónomas.
20. Marina mercante y abanderamiento de buques; iluminación de costas y señales marítimas; puertos de interés general; aeropuertos de interés general; control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo, servicio meteorológico y matriculación de aeronaves.
21. Ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una comunidad autónoma; régimen general de comunicaciones; tráfico y circulación de vehículos a motor; correos y telecomunicaciones; cables aéreos, submarinos y radiocomunicación.
22. La legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una comunidad autónoma, y la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial.

23. Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuniarias.

24. Obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una comunidad autónoma.

25. Bases del régimen minero y energético.

26. Régimen de producción, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos.

27. Normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social, sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución correspondan a las comunidades autónomas.

28. Defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación; museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las comunidades autónomas.

29. Seguridad pública, sin perjuicio en la posibilidad de creación de policías por las comunidades autónomas en la forma que se establezca en los respectivos estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica.

30. Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia.

31. Estadística para fines estatales.

32. Autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum.

2. Sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las comunidades autónomas, el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y atribución esencial y facilitará la comunicación cultural entre las comunidades autónomas, de acuerdo con ellas.

3. Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las comunidades autónomas, en virtud de sus respectivos estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los estatutos de autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las comunidades autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las comunidades autónomas.

## ARTÍCULO 150.

1. Las cortes generales, en materias de competencia estatal, podrán atribuir a todas o a alguna de las comunidades autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal. Sin perjuicio de la competencia de los tribunales, en cada ley marco se establecerá la modalidad del control de las cortes generales sobre estas normas legislativas de las comunidades autónomas.

2. El Estado podrá transferir o delegar en las comunidades autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado.

3. El Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las comunidades autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general. Corresponde a las cortes generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de esta necesidad.

## ARTÍCULO 151.

1. No será preciso dejar transcurrir el plazo de cinco años, a que se refiere el apartado 2 del artículo 148, cuando la iniciativa del proceso autonómico sea acordada dentro del plazo del artículo 143,2 además de por las diputaciones o los órganos interinsulares correspondientes, por las tres cuartas partes de los municipios de cada una de las provincias afectadas que representen, al menos, la mayoría del censo electoral de cada una de ellas y dicha iniciativa sea ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia en los términos que establezca una ley orgánica.

2. En el supuesto previsto en el apartado anterior, el procedimiento para la elaboración del Estatuto será el siguiente:

1º El gobierno convocará a todos los diputados y senadores elegidos en las circunscripciones comprendidas en el ámbito territorial que pretenda acceder al autogobierno, para que se constituyan en asamblea, a los solos efectos de elaborar el correspondiente proyecto de estatuto de autonomía, mediante el acuerdo de la mayoría absoluta de sus miembros.

2º Aprobado el proyecto de estatuto por la asamblea de parlamentarios, se remitirá a la Comisión Constitucional del Congreso, la cual, dentro del plazo de dos meses, lo examinará con el concurso y asistencia de una delegación de la asamblea proponente para determinar de común acuerdo su formulación definitiva.

3° Si se alcanzare dicho acuerdo, el texto resultante será sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado estatuto.

4° Si el proyecto de estatuto es aprobado en cada provincia por la mayoría de los votos válidamente emitidos, será elevado a las cortes generales. Los plenos de ambas cámaras decidirán sobre el texto mediante un voto de ratificación. Aprobado el estatuto, el rey lo sancionará y lo promulgará como ley.

5° De no alcanzarse el acuerdo a que se refiere el apartado 2° de este número, el proyecto de estatuto será tramitado como proyecto de ley ante las cortes generales. El texto aprobado por éstas será sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado estatuto. En caso de ser aprobado por la mayoría de los votos válidamente emitidos en cada provincia, procederá su promulgación en los términos del párrafo anterior.

3. En los casos de los párrafos 4° y 5° del aparato anterior, la no aprobación del proyecto de estatuto por una o varias provincias no impedirá la constitución entre las restantes de la comunidad autónoma proyectada, en la forma que establezca la ley orgánica prevista en el apartado 1 de este artículo.

ARTÍCULO 152. 1. En los estatutos aprobados por el procedimiento a que se refiere al artículo anterior, la organización institucional autonómica se basará en una asamblea legislativa, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio; un consejo de gobierno con funciones ejecutivas y administrativas y un presidente, elegido por la asamblea, de entre sus miembros y nombrado por el rey, al que corresponde la dirección del consejo de gobierno, la suprema representación de la respectiva comunidad y la ordinaria del Estado en aquélla. El presidente y los miembros del consejo de gobierno serán políticamente responsables ante la asamblea.

Un Tribunal Superior de Justicia, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo, culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la comunidad autónoma. En los estatutos de las comunidades autónomas podrán establecerse los supuestos y las formas de participación de aquéllas en la organización de las demarcaciones judiciales del territorio. Todo ello de conformidad con lo previsto en la ley orgánica del poder judicial y dentro de la unidad e independencia de éste.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 123, las sucesivas instancias procesales, en su caso, se agotarán ante órganos judiciales radicados en el mismo territorio de la comunidad autónoma en que esté el órgano competente en primera instancia.

2. Una vez sancionados y promulgados los respectivos estatutos, solamente podrán ser modificados mediante los procedimientos en ellos establecidos y con referéndum entre los electores inscritos en los censos correspondientes.

3. Mediante la agrupación de municipios limítrofes, los estatutos podrán establecer circunscripciones territoriales propias, que gozarán de plena personalidad jurídica.

ARTÍCULO 153. El control de la actividad de los órganos de las comunidades autónomas se ejercerá:

a) Por el Tribunal Constitucional, el relativo a la constitucionalidad de sus disposiciones normativas con fuerza de ley.

b) Por el gobierno, previo dictamen del Consejo de Estado, el del ejercicio de funciones delegadas a que se refiere el apartado 2 del artículo 150.

c) Por la jurisdicción contencioso administrativa, el de la administración autónoma y sus normas reglamentarias.

d) Por el tribunal de cuentas, el económico y presupuestario.

ARTÍCULO 154. Un delegado nombrado por el gobierno dirigirá la administración del Estado en el territorio de la comunidad autónoma y la coordinará, cuando proceda, con la administración propia de la comunidad.

ARTÍCULO 155.

Si una comunidad autónoma no cumpliera las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el gobierno, previo requerimiento al presidente de la comunidad autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general.

2. Para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las comunidades autónomas.

ARTÍCULO 156. 1. Las comunidades autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles.

2. Las comunidades autónomas podrán actuar como delegados o colaboradores del Estado para la recaudación, la gestión y la liquidación de los recursos tributarios de aquél, de acuerdo con las leyes y los estatutos.

ARTÍCULO 157. 1. Los recursos de las comunidades autónomas estarán constituidos por:

- a) Impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado; recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado;
- b) Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales;
- c) Transferencias de un fondo de compensación interterritorial y otras asignaciones con cargo a los presupuestos generales del Estado;
- d) Rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado;
- e) El producto de las operaciones de crédito.

2. Las comunidades autónomas no podrán en ningún caso adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías o servicios.

3. Mediante ley orgánica podrá regularse el ejercicio de las competencias financieras enumeradas en el presente apartado 1, las normas para resolver los conflictos que pudieran surgir y las posibles formas de colaboración financiera entre las comunidades autónomas y el Estado.

ARTÍCULO 158, 1. En los presupuestos generales del Estado podrá establecerse una asignación a las comunidades autónomas en función del volumen de los servicios y actividades estatales que hayan asumido y de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español.

2. Con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, se constituirá un fondo de compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las cortes generales entre las comunidades autónomas y provincias, en su caso”.

## **IX. LAS REGIONES EN LA CONSTITUCIÓN CHINA**

### **1. Regiones, prefecturas y distritos autónomos según la Constitución china de 1982**

El apartado V de la Constitución de la República Popular China, adoptada el 4 de diciembre de 1982, se habla de las asambleas populares locales y gobiernos populares locales de los diversos niveles.

El artículo 95 de la Constitución de la República Popular China, empieza por hablar de las asambleas populares y gobiernos populares en las provincias, municipios, distritos urbanos, cantones de minorías nacionales y poblados.

También se instituyen organismos autonómicos, cuya organización y funcionamiento serán determinados por la ley

## **2. Normas que se refieren a la autonomía y gobierno local en la China**

Los artículos 96 a 111 de la Constitución china, reglamentan lo relativo a la autonomía y gobierno local, dichas normas expresan:

“ARTÍCULO 96. Las asambleas populares locales de los diversos niveles son los órganos locales del poder del Estado.

En las asambleas populares locales de nivel distrital para arriba se instituyen comités permanentes.

ARTÍCULO 97. Los diputados a las asambleas populares de las provincias, municipios directamente subordinados al poder central y municipios divididos en distritos urbanos son elegidos por las asambleas populares del nivel inmediato inferior; los diputados a las asambleas populares de los distritos, municipios no divididos en distritos urbanos, cantones de minorías nacionales y poblados son elegidos directamente por los electores.

El número de diputados a las asambleas populares locales de los diversos niveles y el procedimiento para su elección serán determinados por la ley.

ARTÍCULO 98. Las asambleas populares de las provincias, municipios directamente subordinados al poder central y municipios divididos en distritos urbanos se renuevan cada cinco años. Las asambleas populares de los distritos, municipios no divididos en distritos urbanos, distritos urbanos, cantones, cantones de minorías nacionales y poblados se renuevan cada tres años.

ARTÍCULO 99. Las asambleas populares locales de los diversos niveles aseguran, dentro del área de su jurisdicción, la observación el cumplimiento de la Constitución, las leyes y las disposiciones administrativas; adoptan y emiten resoluciones dentro de los límites de su competencia establecidos por la ley, y examinan y deciden los planes de edificación económica, desarrollo cultural y construcción de obras públicas de sus localidades.

Las asambleas populares locales de nivel distrital para arriba examinan y aprueban, dentro de los límites de su jurisdicción, el plan de desarrollo socioeconómico y los presupuestos de las áreas de su jurisdicción y los informes sobre su ejecución, y están facultadas para cambiar o derogar las decisiones inadecuadas de los comités permanentes de sus respectivos niveles.

Las asambleas populares de los cantones de minorías nacionales pueden, dentro de los límites de su competencia establecidos por la ley, adoptar medidas específicas que se ajusten a las peculiaridades de cada nacionalidad.

ARTÍCULO 100. Las asambleas populares de las provincias y municipios directamente subordinados al poder central, así como sus respectivos comités permanentes, pueden, con sujeción a la Constitución, las leyes y las disposiciones administrativas, elaborar reglamentos de carácter local, los cuales tendrán que ser puestos en conocimiento del comité permanente de la Asamblea Popular Nacional para su registro correspondiente.

ARTÍCULO 101. Las asambleas populares locales de los diversos niveles eligen los gobernadores y vicegobernadores provinciales, los alcaldes y tenientes alcaldes, y los jefes y subjefes de distrito, de distrito urbano, de cantón y de poblado de los gobiernos populares de sus respectivas instancias, y están facultadas para destituirlos.

Las asambleas populares locales de nivel distrital para arriba eligen el presidente del tribunal popular y el fiscal general de la fiscalía popular de su correspondiente instancia, y están facultadas para destituirlos. La elección o la destitución del fiscal general de la fiscalía popular debe ser puesta en conocimiento del fiscal general de la fiscalía popular del nivel inmediato superior para que la someta a la aprobación del comité permanente de la asamblea popular del mismo nivel.

ARTÍCULO 102. Los diputados a las asambleas populares de provincia, municipio directamente subordinado al poder central y municipio dividido en distritos urbanos están sujetos a la supervisión de las entidades que los eligieron; los diputados a las asambleas populares de distrito, municipio no dividido en distritos urbanos, distrito urbano, cantón, cantón de minorías nacionales y poblado están sujetos a la supervisión de sus electores.

Las entidades y los electores que eligieron sus diputados a las asambleas populares locales de los diversos niveles, tienen derecho a destituirlos de acuerdo con el procedimiento prescrito por la ley.

ARTÍCULO 103. Los comités permanentes de las asambleas populares locales de nivel distrital para arriba están integrados por el presidente, los vicepresidentes y los miembros; responden y rinden cuentas de su gestión ante las asambleas populares de su nivel correspondiente.

Las asambleas populares locales de nivel distrital para arriba eligen a los integrantes de su comité permanente y tienen derecho a relevarlos.

Los integrantes de los comités permanentes de las asambleas populares locales de nivel distrital para arriba no pueden ocupar cargos en los organismos ejecutivos, judiciales y fiscalizadores del Estado.

ARTÍCULO 104. Los comités permanentes de las asambleas populares locales de nivel distrital para arriba discuten y deciden sobre los problemas importantes en todos los dominios de las áreas de su jurisdicción; supervisan la gestión del gobierno popular, del tribunal popular y de la fiscalía popular del nivel correspondiente; anulan las decisiones y las órdenes inadecuadas del gobierno popular del nivel correspondiente; revocan las decisiones inadecuadas de la asamblea popular del nivel inmediato inferior; deciden, dentro de los límites de su competencia establecidos por la ley, el nombramiento y la destitución de los funcionarios de los organismos estatales; entre los períodos de sesiones de la asamblea popular del nivel correspondiente, pueden retirar a algún diputado a la asamblea popular del nivel inmediato superior o realizar elecciones parciales para ésta.

ARTÍCULO 105. Los gobiernos populares locales de los diversos niveles son los órganos ejecutivos de los órganos locales del poder del Estado; son organismos administrativos locales del Estado a los diversos niveles.

Los gobiernos populares locales de los diversos niveles aplican el sistema de responsabilidad personal del gobernador de provincia, del alcalde, del jefe de distrito, o del jefe de distrito urbano, de cantón y de poblado.

ARTÍCULO 106. Los gobiernos populares locales de los diversos niveles tienen los mismos períodos de mandato que las asambleas populares del nivel correspondiente.

ARTÍCULO 107. Los gobiernos populares locales de nivel distrital para arriba administran, de acuerdo con los límites de su competencia prescritos por la ley, los asuntos relativos a la economía, educación, ciencia, cultura, salud pública, cultura física y construcción urbana y rural, así como las finanzas, asuntos civiles, seguridad pública, asuntos relacionados con las nacionalidades, trabajo administrativo judicial, labor de supervisión, planificación familiar y otras labores administrativas; emiten decisiones y dictan órdenes; nombran o destituyen a los funcionarios públicos, los capacitan, verifican y valoran su trabajo, y los recompensan o sancionan.

Los gobiernos populares de cantón, de cantón de minorías nacionales y de poblado ponen en práctica las resoluciones de las asambleas populares del nivel correspondiente y las decisiones y órdenes de los organismos administrativos del Estado de niveles superiores y manejan la labor administrativa en las áreas de su jurisdicción.

Los gobiernos populares de provincia y de municipio directamente subordinado al poder central deciden sobre la institución y la división administrativa de los cantones, cantones de minorías nacionales y poblados.

ARTÍCULO 108. Los gobiernos populares locales de nivel distrital para arriba dirigen la labor de los departamentos subordinados a ellos y de los gobiernos populares de los niveles inferiores y tienen el derecho de modificar o anular sus decisiones inadecuadas.

ARTÍCULO 109. Los gobiernos populares locales de nivel distrital para arriba instituyen organismos de auditoría, que, según lo estipulado por la ley, ejercen independientemente las funciones de verificación y supervisión, y responden ante el gobierno popular del nivel correspondiente y el organismo de auditoría del nivel inmediato superior.

ARTÍCULO 110. Los gobiernos populares locales de los diversos niveles responden y rinden cuentas de su gestión ante las asambleas populares del nivel correspondiente. Los gobiernos populares locales de nivel distrital para arriba hacen lo mismo con respecto a los comités permanentes de las asambleas populares del nivel correspondiente durante el receso de éstas.

Los gobiernos populares locales de los diversos niveles responden y rinden cuentas de su gestión ante los organismos administrativos del Estado del nivel inmediato superior. Los gobiernos populares locales de todo el país son organismos administrativos del Estado que se encuentran bajo la dirección única del Consejo de Estado y se subordinan a él.

ARTÍCULO 111. Los comités de vecinos o de aldeanos que se instituyen en las ciudades y aldeas según el área donde habitan, son entidades autonómicas de base de las masas. El presidente, los vicepresidentes y los miembros de los comités de vecinos o de aldeanos son elegidos por los habitantes de cada área. Las relaciones entre los comités de vecinos o de aldeanos y los órganos del poder de base serán determinadas por la ley”.

En los comités de vecinos o de aldeanos se instituyen comisiones de mediación popular, de seguridad pública, de salud pública, etc., las cuales se encargan de los asuntos públicos y de bienestar de la comunidad del área correspondiente, median en los litigios entre residentes y prestan su ayuda al mantenimiento del orden público, así como hacen llegar a los gobiernos populares las opiniones y demandas de las masas y les formulan propuestas.

## **SEGUNDA PARTE**

### **X. EL REGIONALISMO EN COLOMBIA**

#### **1. Antecedentes del regionalismo en Colombia**

Desde la Constitución de 1886 se ha hablado de descentralización, de autonomía municipal, regional y provincial, pero, no tuvo una cabal aplicación, debido al excesivo centralismo. Se comenzaron a dar los primeros pasos con la creación de las corporaciones autónomas regionales, por ejemplo del Valle del Cauca (cvc) en el año de 1954.

En la reforma Constitucional de 1968, artículo 7 se estipuló:

“Fuera de la división general del territorio, habrá otras, dentro de los límites de cada departamento, para arreglar el servicio público”.

Un paso importante lo dio la Ley 76 de 1985 al disponer la organización de los CORPES.

También se destacó la intención de clasificar al país en regiones geográficas, como divisiones de planeación.

Se suele citar, también como antecedente de la “regionalización” en Colombia, la propuesta de regiones presentada en la reforma constitucional de 1968.

#### **2. Las regiones como entidades territoriales autónomas**

La Constitución Política de Colombia en el artículo 286 dice:

“Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas.

La Ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley”.

La misma Constitución preceptúa que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la Ley (art. 287).

Compartimos la opinión del profesor JAIME CASTRO al decir<sup>46</sup>:

“Las regiones son realidades geográficas, sociales, históricas, culturales y económicas, a veces étnicas, que tienen derecho a un espacio en la organización político-institucional del país.

Básicamente son dos los elementos que configuran la región así concebida:

- Identidad social y cultural que crea y desarrolla lazos de pertenencia y solidaridad tan fuertes que la comunidad que los posee se siente y es distinta de las demás comunidades con las que convive en la misma nación o Estado. Estos hechos sociales y culturales se acompañan de sentimientos individuales y colectivos que constituyen elementos de la personalidad del pueblo que habita la región. Además, permiten construir aspiraciones comunes y tener una visión compartida de futuro. En ese elemento sociológico se expresa la “geografía política” del respectivo país.
- A ese hecho social debe agregarse uno de carácter geográfico: la comunidad de que se trata tiene su asiento en un área territorial determinable que, también, reúne características que la hacen particular y distinta y le dan cierto grado de unidad. A veces, inclusive, se trata también de una ecorregión”.

El profesor JAIME VIDAL PERDOMO en su obra *La región en la organización territorial del Estado*, expresa<sup>47</sup>:

“Los dos significados de región: como entidad administrativa y como entidad política.

Pero también por región puede entenderse una unidad de tipo político, esto es con funciones estatales de carácter legislativo y no judicial, y no solamente administrativas; allí se encuentra el fenómeno regional en toda su extensión como un tercer modelo de Estado. Es lo que se observa en Italia y en España a la luz de sus textos constitucionales y de la doctrina en este campo. En cambio en Francia la regionalización no ha alcanzado facultades legislativas sino simplemente administrativas; hasta ahora se muestra más como una etapa de énfasis en la descentralización que propiamente como un verdadero modelo de Estado...”.

---

46 CASTRO, JAIME, *La cuestión territorial*, Editorial Oveja Negra, Bogotá, abril de 2002, págs. 49–50, 191 págs.

47 VIDAL PERDOMO, JAIME, *La región en la organización territorial del Estado*, publicaciones de la Facultad de Jurisprudencia, Centro Editorial Universidad del Rosario, Bogotá, agosto de 2001, pág. 14, 175 págs.

Agrega el profesor VIDAL PERDOMO<sup>48</sup>:

“...El modelo regional es intermedio entre el federalismo y el centralismo; es decir, que reúne elementos que pueden pertenecer a una o a la otra opción, según las funciones o competencias que se atribuyan a la región...”.

Anota el profesor VIDAL como prototipos de región política a Italia y a España.

Dice el autor citado Dr. VIDAL:

“...en el sistema regional la situación es diferente; las regiones no tienen su propia Constitución interna, sino que tienen *estatutos*; en cambio gozan de facultades legislativas y administrativas; no poseen facultades para la organización judicial”.

En la ponencia para primer debate del tercer proyecto de reforma constitucional, que versaba sobre el régimen departamental y municipal, decía el representante a la Cámara LUIS VILLAR BORDA del Movimiento Revolucionario Liberal (MRL) lo siguiente<sup>49</sup>:

“...es posible avanzar un poco, especialmente en el camino de crear las bases territoriales para la planificación y el desarrollo económico, con el propósito de que no se queden como simples enunciados teóricos. Es indispensable poner piso a la planificación regional y ello resulta a todas luces antitécnico sobre la base de las actuales divisiones departamentales....

...Bastaría pensar, por ejemplo, en lo que sería la planificación a la escala del departamento del Atlántico, rompiendo arbitrariamente la integridad socioeconómica y geográfica de la costa, cuyo epicentro es indudablemente la ciudad de Barranquilla. La planificación regional necesita una base mucho más amplia que la de los departamentos y al mismo tiempo que responda a principios regionales en el orden geográfico, ya determinados en lo social y lo económico”.

---

48 VIDAL PERDOMO, JAIME, *La región en la organización territorial del Estado*, publicaciones de la Facultad de Jurisprudencia, Centro Editorial Universidad del Rosario, Bogotá, agosto de 2001, pág. 31. 175 págs.

49 VIDAL PERDOMO, JAIME, *¿Descentralización?, ¿regionalización?, ¿federalismo?*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1981. pág. 52 y sigs.

En el mismo sentido propuestas de “Regionalización” de los expresidentes ALFONSO LÓPEZ MICHELSEN y CARLOS LLERAS RESTREPO, *op. cit.*, pág. 57.

### 3. Diferencia entre el regionalismo como unidad básica de administración y el federalismo

La región: modelo de organización del Estado en Italia, España y Francia, representan una manera de organizar territorialmente al Estado, en la cual la región es una unidad básica.

El regionalismo en el moderno derecho administrativo, se la considera como una expresión intermedia entre el federalismo y la descentralización administrativa<sup>50</sup>.

- a. Con el federalismo tiene de común el desempeño de funciones legislativas por las entidades que integran la federación y el Estado: los estados miembro y las regiones.
- b. En el Estado federal los estados miembro tienen una constitución, dentro del esquema de la Constitución federal.

Las regiones carecen de Constitución y sólo poseen un estatuto que determina su organización, competencias y funciones.

En España como lo observan los profesores EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA y RAMÓN MARTÍN MATEO, el Estatuto de Regiones lo poseen Cataluña, el País Vasco, Galicia, Andalucía y las otras comunidades autónomas. Dicho Estatuto no es originariamente independiente, pues es expedido a través de la intervención del poder central y una Ley de las cortes.

- c. Tanto en el Estado federal como regional, por medio de sus legislaturas o parlamentos profieren verdaderas leyes. Pero se diferencian de la simple descentralización administrativa, porque son formas de organización política. Lo contrario del Estado unitario (artículo 1 de la Constitución de 1991), en donde las leyes, solamente las dicta un congreso, que a través de ellas efectúa un reparto de competencia de carácter administrativo. El artículo 299 de la Constitución dice que la Asamblea es un organismo administrativo, cuyas funciones están consagradas en el artículo 300 de la Carta. Lo anterior nos indica los principios fundamentales de la organización política del Estado colombiano, en donde solamente el Congreso detenta la potestad de proferir leyes, las cuales determinan genéricamente las competencias de las entidades territoriales enumeradas en el artículo 286 CN.

---

50 PAUL BENOIT, FRANCIS, *El derecho administrativo francés*.

#### **4. La región como unidad o nivel de organización institucional**

La región, observa el profesor JOSÉ R. DROMI<sup>51</sup>:

“como unidad o nivel de organización institucional es un espacio territorial cuya población participa por su historia, costumbre, cultura e idiosincrasia en un destino común que propende a su integración y desarrollo.

Técnicamente el ámbito regional presenta varios aspectos para el análisis, a saber: político-institucional, económico y administrativo; sin perjuicio de que se consideren otros niveles extrajurídicos”.

#### **5. Aspecto político-institucional**

El constituyente colombiano plasmó su pensamiento en materia de regionalización en varios artículos: 286, inc. 2, 150, numeral 4, 287, 288.

Los artículos 306 y 307 de la CN, establecen los requisitos para constituir una región.

Se trata de un modelo de organización administrativa, conforme se deduce del estudio atento del artículo 306 de la Carta que preceptúa:

“Dos o más departamentos podrán constituirse en regiones *administrativas* y de planificación, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio. Su objeto principal será el desarrollo económico y social del respectivo territorio”.

Y el artículo 307 de la Carta Política, es muy enfático en remitir a la ley orgánica de ordenamiento territorial para que establezca las condiciones para solicitar la conversión de la región en entidad territorial.

“La decisión tomada por el Congreso se someterá en cada caso a referendo de los ciudadanos de los departamentos interesados”.

La región, como se desprende de los textos constitucionales citados, se materializa a través de leyes y de referendo de los departamentos interesados, para la

---

51 DROMI, JOSÉ ROBERTO, *Administración territorial y económica*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1983, pág. 155 y sigs.

mejor integración del país, eficiencia y efectividad en la prestación de los servicios públicos, lo cual es lógico en un Estado unitario como lo es Colombia, según el derrotero trazado por el artículo primero de la Constitución.

En otros países, por ejemplo España e Italia, la región es una comunidad autónoma con personalidad jurídica propia y estatutos constitucionales especiales, vale decir, una entidad jurídica independiente que conforma el llamado “Estado regional”, donde la región tiene autonomía constitucional aunque no poder constituyente<sup>52</sup>.

La región como modelo de organización administrativa pretende ser dotada de ciertos poderes de decisión, y convertirse en auténticas colectividades locales, con personería jurídica, patrimonio propio, autonomía administrativa y autoridades elegidas<sup>53</sup>.

## 6. Región supraordinaria, coordinada y subordinada

Enseña el profesor DROMI<sup>54</sup> que la

“regionalización puede funcionar en orden a tres niveles de relación: de supraordinación (regionalismo verticalista), emergente del poder central; de coordinación (regionalismo concertado) entre los poderes provinciales y el central; de subordinación (regionalismo horizontal) hacia el gobierno federal, o sea por iniciativa y facultad de los estados miembro”.

Agrega el profesor DROMI:

“El regionalismo concertado es el que más eficientemente compatibiliza los intereses de la “unidad nacional” con la “diversidad local”, en tanto el regionalismo verticalista impuesto desde arriba vértebra un unicato compartido al margen de la realidad política de las autonomías locales.

---

52 GRAVIER, J.F., *La ordenación del territorio y el futuro de las regiones francesas*, Col. Estudios, n° 4, Madrid, 1967.

53 FERRANDO BADLA, JUAN, “Las formas históricas del poder político”, en *Revista de Estudios Políticos*, n° 138, Madrid, 1964 y el mismo autor trata el tema en la obra *El Estado unitario, el federal y el Estado regional*, Madrid, Editorial Tecnos, 1978, págs. 139 y sigs.

54 DROMI, JOSÉ R., *Administración territorial y economía*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1983, pág. 157 y sigs.

El regionalismo horizontal, que margina a la nación y pierde de vista la unidad en la diversidad, sólo impulsa localismos aislados, *per-se* en detrimento de otras regiones y de la nación misma.

La concertación entre los centros de poder político, entre “gobierno nacional” y “gobiernos provinciales”, viabiliza la acción operativa de la regionalización a través de una técnica de gobierno interestadual que acuerda la programación política nacional con fundamento en el artículo 107 de la Constitución de Argentina, habilitando a las provincias a la celebración de tratados parciales para fines de administración de justicia, intereses económicos y trabajos de utilidad común en conocimientos del Congreso.

La región todavía es en Argentina una unidad geográfica, política, sociológica, histórica, jurídica y económica equivalente a la provincia técnicamente no es una unidad mayor o menor que la provincia, sino igual, que posibilita plenamente la integración y la unidad nacional”.

## **7. Región e integración económica**

El modelo regionalista, no está basado únicamente en el ámbito jurídico-político, sino que ofrece alternativas geográficas, sociales, culturales, necesidades locales válidas para lograr la integración, promoción y progreso económico.

El regionalismo, tiene justificación para evitar la desproporción y el desequilibrio en el reparto de potencialidades materiales, y lograr compensación en el desarrollo regional en función de la independencia económica nacional.

## **8. Aspecto administrativo del regionalismo**

Establece el artículo 150, numeral 4 de la Constitución:

“Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

4. Definir las división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias”.

El modelo de organización administrativa regional, conforme al texto constitucional transcrito está deferido a la ley, la cual debe definir la división general del territorio conforme a la Constitución.

Lo anterior, significa que el regionalismo en Colombia está sometido al marco general de la Constitución que debe desarrollarse a través de la ley, que se encargará de establecer sus competencias, límite territorial, finalidades y autonomía administrativa y fiscal.

## **9. Tendencia de autonomía territorial en el proyecto de ley 016 del 20 de julio de 2003 (Senado de Colombia)**

Existe en Colombia una tendencia política y doctrinaria a constituir regiones en el territorio nacional, el último proyecto de ley 016 del 20 de julio de 2003, propuesta ante el Senado de la República (por el cual se dictan disposiciones orgánicas en materia de ordenamiento territorial<sup>55</sup>), se analizó como principios y fines del ordenamiento territorial (artículo 2 del proyecto de ley)

“La legislación sobre organización territorial del Estado se orientará primordialmente por los principios constitucionales de República unitaria, descentralización territorial, autonomía de las entidades territoriales, democracia, participación ciudadana, pluralismo, integridad territorial del Estado, responsabilidad política de los elegidos...”.

En el numeral 3° del artículo 2°, del proyecto de ley que se analiza se habla de la gradualidad y flexibilidad del ordenamiento territorial y se reconoce la heterogeneidad de las comunidades y geografías del país,

“y se ajustará a las diferencias relativas de desarrollo entre diversas regiones que lo integran”.

Los artículos 14 a 17 (proyecto de ley 016 de 2003) se refieren a la promoción de procesos asociativos entre diversas entidades territoriales. El artículo 15 dispone:

“Las asociaciones de entidades territoriales se conformarán libremente por dos o más entidades territoriales, para prestar conjuntamente servicios públicos, funciones administrativas propias o asignadas al ente territorial por el nivel nacional, ejecutar obras de interés común o cumplir funciones de planificación, así como para procurar el desarrollo integral de sus territorios”.

---

55 Proyecto de Ley 016 (Senado de Colombia) “Por el cual se dictan disposiciones orgánicas en materia de ordenamiento territorial”, radicación 20 de julio de 2003, autor: ministro del Interior y de Justicia, FERNANDO LONDOÑO HOYOS. ponentes: H.S. JOSÉ RENÁN TRUJILLO, JESÚS ENRIQUE PIÑACUÉ ACHICUE, CIRO RAMÍREZ PINÓN, ANDRÉS GONZÁLEZ D., publicado en *Gaceta* 350 de 2003, primer debate en *Gaceta* 454 de 2003.

El artículo 16 del proyecto de ley que se estudia permite que dos o más departamentos se asocien para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional, etc. Y el artículo 17 establece que las asociaciones de departamentos son asociaciones *administrativas* de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los entes que la conforman, que se rige por sus propios estatutos y goza para el desarrollo de su objetivo de los mismos derechos, privilegios, excepciones y prerrogativas otorgadas en el artículo 15 de esta ley.

El inciso 2º del artículo 17 del proyecto de ley citado preceptúa:

*“Las asociaciones de departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación, previa autorización de sus asambleas departamentales”.*

Se observa que el artículo 20 del proyecto de ley, establece los objetivos generales de la legislación departamental y municipal y contempla el diseño de modalidades regionales de administración para el desarrollo de proyectos especiales y el incremento de la productividad y la modernización de la administración municipal. Y para lograr los fines anteriores el artículo 22 *ibídem*, regula la diversificación y modernización del régimen departamental, regímenes espaciales y diferenciados de gestión administrativa y fiscal para uno o varios departamentos.

El inciso 2º del artículo 22, antes citado establece:

*“Para tal efecto la ley podrá establecer capacidades y competencias distintas a las señaladas para los departamentos en la Constitución de acuerdo con el artículo 302 de la Carta Política”.*

En cuanto a los municipios el artículo 23 del proyecto de ley 016 de 2003 contempla la diversificación de los regímenes municipales por categorías, con fundamento en el artículo 320 de la Constitución Política. El artículo 24 *ibídem* se refiere al régimen especial para las áreas metropolitanas, en desarrollo del artículo 319 de la Constitución Política.

Del estudio atento del proyecto de ley 016 de 2003 y de la exposición de motivos, se observa una modesta tendencia de autonomía territorial, simplemente administrativa, para que dichas entidades territoriales, como dice la exposición de motivos<sup>56</sup>:

---

56 Proyecto de Ley 016 (Senado de Colombia) “Por el cual se dictan disposiciones orgánicas en materia de ordenamiento territorial”, radicación 20 de julio de 2003, autor: ministro del Interior y de Justicia FERNANDO LONDOÑO HOYOS, ponentes: H.S. JOSÉ RENÁN TRUJILLO, JESÚS ENRIQUE PIÑACUÉ ACHICUE, CIRO RAMÍREZ

“...Dentro de un marco cierto de autonomía y descentralización, las que siempre, por su libre voluntad opten por la mejor alternativa de gestión para sus propósitos, de acuerdo a cada tipo de dificultad, limitación o de circunstancia sustentado en los conceptos de modelos que hoy por hoy en el mundo rigen...”.

Más adelante agrega el ministro del Interior y de Justicia:

“...El modelo conceptual de la organización del Estado en el territorio planteado en el proyecto tiene un enfoque fundamentado en la noción constitucional de república unitaria, con autonomía de las entidades territorial, criterios expresados a su vez en las sentencias de la Corte Constitucional...”.

Del estudio atento, tanto del articulado, como de la exposición de motivos del proyecto de ley 016 de 20 de julio de 2003, se observa que se trata de una propuesta de carácter administrativo, que amplía las funciones de los departamentos, municipios, distritos, áreas metropolitanas y territorios indígenas. Pero el Estado colombiano sigue siendo férreamente centralista y unitario, con monopolio exclusivo del legislador de expedir normas de carácter legislativo, lo cual no se permite a las entidades regionales.

El verdadero regionalismo significa autonomía de las entidades territoriales de expedir normas con carácter legislativo hasta cierto límite o techo competencial que autoriza la Constitución Política, lo cual no se da en el proyecto de ley motivo de estudio. Bien vale la pena recordar las enseñanzas del profesor español LUCIANO PAREJO al expresar<sup>57</sup>:

“...Por eso el municipio es el destinatario preferente de la descentralización administrativa, así como la comunidad autónoma es el destinatario preferente de la descentralización política”.

Lo anterior implica la capacidad de las comunidades autónomas de expedir normas de carácter legislativo, y no limitarse a una simple organización de carácter administrativo, como lo hacen actualmente las asambleas departamentales que son organismos de naturaleza administrativa.

---

PINÓN, ANDRÉS GONZÁLEZ D., publicado en *Gaceta*, 350 de 2003, primer debate en *Gaceta* 454 de 2003, exposición de motivos, ministro del Interior y de Justicia FERNANDO LONDOÑO HOYOS.

57 PAREJO ALFONSO, LUCIANO, “La descentralización española”, estudio publicado en la obra *Autonomías locales, descentralización y vertebración del Estado*, publicaciones de la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal OICI, Madrid, 1998, pág. 42, 350 págs.

Finalmente, es conveniente observar que la autonomía municipal ha florecido en las monarquías, que ha sido como un poder moderador del predominio del parlamento, como lo observa el profesor español JAVIER GARCÍA FERNÁNDEZ al decir<sup>58</sup>:

“... Por otro lado, el poder moderador (autonomía municipal) permite atenuar el predominio del parlamento, lo que entre otras consecuencias, permite atenuar la criticable multiplicidad de las leyes, sobre todo gracias al veto real”

El destacado profesor ADOLFO MERKL, observa lo siguiente<sup>59</sup>:

“La monarquía constitucional suele ser considerada como el suelo más apropiado para el florecimiento de la administración autónoma. Esta afirmación puede apoyarse en el hecho de que en los países alemanes la administración autónoma, especialmente la de municipios, ha sido favorecida por las clases directoras en no menor grado que la representación popular...”.

Y agrega el autor citado:

“Fortalecer los municipios significa, lo mismo ideológica que empíricamente, debilitar el Parlamento. Los concejos son concurrentes naturales de la representación central, la cual pierde de su competencia establecedora del derecho aquello que se concede a las representaciones locales”.

No sobra anotar que para lograr la ansiada autonomía regional, es decir, la capacidad de constituir regiones con poder de legislar hasta determinado límite constitucional, se impone una reforma a la Carta Política, pues la experiencia de varias décadas, llevan a la conclusión que es casi imposible lograr un acuerdo político en materia de ley orgánica territorial y de autonomías regionales y municipales.

## **10. La región como entidad territorial**

La Constitución le da categoría a la región como entidad territorial de acuerdo a lo que disponga la ley (art. 286, inc. 2 CN). Dispone el artículo 286 de la CN:

“Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios de indígenas.

---

58 GARCÍA FERNÁNDEZ, JAVIER, *El origen del municipio constitucional*, publicaciones del Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1983, págs. 92 a 94.

59 MERKL ADOLFO, *Teoría general del derecho administrativo*, Editora Nacional, México, D.F., 1980, págs. 460–461.

La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley”.

## 11. El pensamiento del constituyente primario

La misma Constitución en el artículo 306 autoriza a dos o más departamentos para constituirse en *regiones administrativas y de planificación*, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio. Su objeto principal será el desarrollo económico y social del respectivo territorio.

A través del artículo 306 de la Carta Política, se reconoció por la Asamblea Nacional Constituyente una realidad nacional inocultable. A propósito el delegatario FERNÁNDEZ<sup>60</sup> así lo expresó en el seno de la constituyente y propuso suprimir los departamentos, por considerarlos artificiosos y arbitraria su creación incesante.

También se argumentó por los constituyentes: EDUARDO ESPINOSA, EDUARDO VERANO y JUAN B. FERNÁNDEZ justificaron la región en estos términos:

“Se propone el reconocimiento constitucional de las regiones porque son una realidad nacional inocultable. Tienen un fundamento científico en el mapa colombiano, que ninguna ley o constitución podría negar.

Colombia, como es ya lugar común, es un país de regiones. La nueva Constitución debe reflejar esa realidad. La costa Atlántica, por ejemplo, es desde luego una región que aspira legítimamente a que la Constitución le reconozca su estatus.

En la región se dan unas relaciones sociales y económicas entre los habitantes con la expresión de las necesidades y aspiraciones propias, a las que corresponden determinados derechos y que de hecho implican una responsabilidad del Estado. Y así esa responsabilidad del Estado surge de unos derechos que se expresan en el ámbito regional, es en ese ámbito donde hay que estar sumergidos para dar la mejor respuesta posible como Estado. Ello implica la necesidad del reconocimiento, de la institucionalización político-administrativa de la región para darse eficientemente unas atribuciones o competencias y por lo tanto unos recursos.

La región debe estar situada dentro del sistema territorial, y como nueva entidad, estará sometida a unas competencias constitucionales y al desarrollo legal. Además deben definirse las relaciones entre las diferentes entidades territoriales para evitar la colisión y dualidad de funciones. Es importante que las regiones tengan autonomía

---

60 FERNÁNDEZ, J.B., “Asamblea Nacional Constituyente”, *Gaceta Constitucional*, Bogotá, 1991.

para el manejo de sus asuntos relacionados con el desarrollo económico y social de su territorio.

Los constituyentes ponentes afirmaron que las regiones son un fenómeno internacional y que con su reconocimiento no se está atentando contra la unidad nacional. La creación de regiones se hace por iniciativa popular o por las asambleas departamentales. Tendrían un órgano legislativo y recursos provenientes de un fondo nacional de regalías y del situado fiscal regional. Además, la región tendría voz y voto en los organismos nacionales que “trazan la política macroeconómica (CONPES) y Junta Monetaria”<sup>61</sup>.

Por medio de la región, según EDUARDO VERANO, se puede:

- “a) Garantizar la creación de nuevos polos de desarrollo estratégicamente localizados.
- b) Coordinar y mediar en las acciones del Estado central para con los departamentos.
- c) Disponer autónomamente sobre los asuntos de interés regional.
- d) Fortalecer las instancias de administración y de gobierno que asesoren y asistan técnicamente a las comunidades locales”.

Las regiones implicarían lo siguiente:

- a) La creación de instituciones modernas dinámicas, plenamente identificadas con la capacidad de generar desarrollo, y estar dirigidas autónomamente por las autoridades de cada región.
- b) La eliminación de las instancias e instituciones políticas que a lo largo de la historia han demostrado su fracaso”. (*Gaceta Constitucional*, n° 46, abril 16 de 1991).

JUAN B. FERNÁNDEZ afirmó que sobre la región había tres tendencias:

- “1. “Los que remplazan los departamentos por las regiones”, enumerando taxativamente las regiones, o dejando a una comisión técnica el señalamiento de las mismas.
- 2. Los que “conservan los departamentos agregando las regiones como nuevos entes territoriales”.
- 3. Los que crean las regiones, únicamente para la prestación de servicios públicos.

---

61 *Gaceta Constitucional*, n° 80, mayo 23 de 1991.

El delegado FERNÁNDEZ propuso suprimir los departamentos y reconocer las regiones porque son una realidad nacional inocultable. Tienen un fundamento científico, en el mapa colombiano; que ninguna ley o constitución podría negar. Lo artificioso y arbitrario es la creación incesante de nuevos departamentos. La ‘departamentalitis’. Ese sí es un factor de explosión burocrática, peligroso e incontrolado”<sup>62</sup>.

El delegado EDUARDO ESPINOSA FACIO-LINCE consideró que “A lo largo de nuestra historia, prácticamente se ha impedido la creación de mecanismos y canales de expresión que permitan la incorporación a las instituciones políticas de amplios sectores sociales y de regiones geográficas que, durante la evolución del país, han vivido por fuera del ámbito de regulación del Estado. Las demandas, las necesidades insatisfechas, el descontento social que ellas generan, no encuentran la manera adecuada para expresarse.

Lo específico de una región, aseguró ESPINOSA, lo constituye el conjunto de relaciones sociales que surgen en un ámbito espacial determinado con características y realidades económicas, históricas, culturales, raciales, etc., comunes y compartidas por quienes la ocupan.

Como tal, la región constituye una realidad articulada alrededor de sí misma, con su propia racionalidad y estructura interna que, como parte integrante de una nación, pertenece a determinada organización estatal. De esas características y realidades se derivan y dependen las condiciones y posibilidades del desarrollo económico en general y, en particular, las del mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, de su gente. El tratamiento de la región requiere, por lo tanto, procedimientos específicos que estén acordes con la propia naturaleza y las características de ese ámbito espacial en el cual se desarrolla la vida de una comunidad que posee una identidad propia, originada en elementos comunes, precisamente elementos ecológicos, económicos, sociales, históricos y culturales.

En la región “se dan unas relaciones sociales y económicas entre los habitantes con la expresión de necesidades y aspiraciones propias, a las que corresponden determinados derechos, que de hecho implican una responsabilidad del Estado. Y si esa responsabilidad del Estado surge de unos derechos que se expresan en el ámbito regional, es en ese ámbito donde hay que estar sumergidos para dar la mejor respuesta posible como Estado. Ello, a su vez, implica la necesidad del reconocimiento, de la institucionalización político-administrativa de la región, ya que la respuesta estatal requiere, para darse eficientemente, de unas atribuciones o competencias y de unos recursos....

Como competencias de la región el delegado ESPINOSA le fija la autonomía para la planeación, la captación y el manejo de sus propios recursos, la conducción del presupuesto y la autonomía para la ejecución de planes, programas, proyectos y obras de desarrollo económico y social.

---

62 *Gaceta Constitucional*, n° 40, abril 8 de 1991.

En cuanto a recursos propone que “estén constituidos, por las partidas designadas en el presupuesto nacional, las transferencias de los ingresos o rentas corrientes del Estado, los porcentajes de los recaudos de impuestos o tasas, recargos y contribuciones especiales de carácter nacional; los rendimientos e ingresos provenientes de su propio patrimonio o del producto de operaciones de crédito, las donaciones y legados, etc., y los demás que le sean asignados por ley.

En cada región habría una junta administradora del desarrollo regional conformada por los gobernadores de la región. Además habría un coordinador regional”. (*Gaceta Constitucional*, n° 43, abril 11 de 1991).

“ARTÍCULO 307. La respectiva ley orgánica, previo concepto de la comisión de ordenamiento territorial, establecerá las condiciones para solicitar la conversión de la región en entidad territorial. La decisión tomada por el Congreso se someterá en cada caso a referendo de los ciudadanos de los departamentos interesados.

La misma ley establecerá las atribuciones, los órganos de administración, y los recursos de las regiones y su participación en el manejo de los ingresos provenientes del Fondo Nacional de Regalías. Igualmente definirá los principios para la adopción del estatuto especial de cada región.

La comisión asesora de ordenamiento territorial se creó porque se consideró “que los límites de las entidades territoriales, no deben ser rígidos, sino que debe haber un mecanismo que permita adecuar la realidad con las fronteras territoriales”. La comisión debe revisar periódicamente los límites de todas las entidades territoriales “para que como resultado de los cambios demográficos y económicos, la realidad social, sugiera la nueva determinación de los límites de dichas entidades y se elabore el mapa oficial de la república por las autoridades pertinentes”<sup>63</sup>.

## **12. Rasgos característicos de la región en la nueva Constitución**

El artículo 306 de la CN, al establecer la posibilidad de crear una región entre dos o más departamentos con finalidades administrativas y de planificación, le atribuye la capacidad de tener personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, con fines de desarrollo económico y social.

Hace énfasis la norma constitucional en el carácter administrativo de la región, y no político, lo cual compagina con el contexto de la Carta Magna, pues en el artículo primero se define a Colombia como un Estado social de derecho, *organi-*

---

63 *Gaceta Constitucional*, n° 80, mayo 23 de 1991.

*zado en forma de república unitaria*, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales... La autonomía regional, en ningún caso puede contradecir la unidad nacional. De ahí la razón que la Constitución no les atribuyó autonomía política, reservando la ordenación del territorio a la ley, conforme se lee en los diversos textos constitucionales, artículos 150, numeral 4.286, inc. 2, 288, 306 y 307.

De acuerdo con las normas citadas, se pueden sintetizar los rasgos característicos de la región, como modelo de organización administrativa en la forma siguiente:

1. Naturaleza administrativa,
2. Sometimiento a la Constitución y a la Ley,
3. Capacidad de gobernarse por autoridades propias,
4. Ejercer las competencias en forma autónoma,
5. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones,
6. Participar en las rentas nacionales,
7. El ejercicio de las competencias está sometido a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.

### **13. Medidas administrativas de integración y equilibrio regional**

La doctrina ha expuesto diversas medidas de integración y equilibrio regional, para lograr el desarrollo armónico de estas entidades territoriales tanto económicas, administrativas y legales. El profesor DROMI, en cita que hace a varios especialistas en temas regionales, recomienda las siguientes medidas para el desarrollo regional<sup>64</sup>:

“1. ampliar en LARUMBE BIURRUN, PEDRO MARÍA. *La región. Aspectos administrativos*, Madrid, Editorial Montecorvo, 1973, págs. 155-156, en cuanto propone diversas medidas administrativas de integración y equilibrio regional, a saber: “La integración regional supone una repartición por igual de bienes culturales y materiales en toda la región. Como significa la unión de muchas comunidades para conseguirlo, los intereses de las mismas deben converger en unos objetivos comunes. Estos objetivos regionales base de la planificación regional, son los siguientes:

---

64 DROMI, JOSÉ ROBERTO, *Administra*.

1. Planificación ascendente y descendente, para prever un crecimiento orgánico de toda la región como unidad cultural, social y económica de los sectores urbanos y rurales.
2. La planificación del desarrollo de los núcleos existentes, regulando su crecimiento y jerarquizando su importancia.
3. La localización y dimensiones de los nuevos núcleos urbanos y de los núcleos industriales, así como la determinación del tipo de industria.
4. Previsión de espacios de esparcimiento de las colectividades.
5. Ordenación racional de los usos del suelo tanto para la iniciativa pública como para la privada.
6. Regulación de las migraciones.
7. Planificación de los servicios físicos de los centros urbanos adaptándolos al cambio de las necesidades y de los instrumentos.
8. La creación de ambientes urbanos, favorables al desarrollo de su comunidad y de su cultura.
9. Protección de la naturaleza contra la acción destructora de fenómenos naturales y meteorológicos y de la acción desordenada del hombre, incluyendo en esta protección toda la política medio ambiente.

Para un estudio exhaustivo de los medios a implementar en pro de la vigencia regional en nuestro país, ver RODRÍGUEZ VILLAFANE, MIGUEL JULIO, “Regionalización en la república argentina”, en *III jornadas nacionales de regionalización* —junio de 1977— (COFIRENE - Universidad Nacional del nordeste y CONICET), págs. 4-7, en que recomienda como medios concretos:

a) *En lo social se debe*: 1) Reorientar los flujos migratorios internos y externos en nuevos polos de desarrollo, reordenando la estructura urbana nacional en nuevas jerarquías urbanas regionales; 2) Concientizar y educar para la vida integrada y regional sin despersonalizar, reencausando el localismo folklórico, en una eficaz y activa participación de cada ciudadano en la vida local, pero integrada y reordenada en el todo provincial, regional, nacional e incluso multinacional, no olvidando el importante papel que juegan en esto los medios masivos de comunicación; 3) Fomentar la especialización regional con centros de estudios específicos en la zona y crear a su vez, la demanda de mano de obra especializada, de técnicos y de científicos, lo suficiente como para evitar la emigración de los mismos.

b) *En lo económico se debe:* 1) Estructurar un plan de desarrollo regional interno en base al criterio de “polos de desarrollo” (región polarizada); 2) Mejorar la distribución del crédito; 3) Fomentar el desarrollo de los recursos naturales de cada región; 4) Invertir en obras de infraestructura (caminos, puentes, diques, etc.), de manera de potencializar el interior y las zonas de frontera (la periferia de nuestro sistema económico actual); 5) Trazar un plan coherente de asentamiento y desarrollo industrial, tanto del sector público como privado, facilitando una localización industrial selectiva y territorialmente menos concentrada; 6) Propender a la creación de empresas industriales, financieras, de fomento, etc., de carácter regional y multinacional; 7) Aplicar la función orientadora de los flujos económicos que tiene la política fiscal, alentando de esa forma determinadas inversiones en algunas zonas y desalentándolas en otras; 8) Prestar especial atención al desarrollo de las áreas de frontera, paso indispensable para la integración supranacional; 9) Buscar salidas hacia el océano Pacífico para acceder más fácilmente a los importantes mercados asiáticos.

c) *En lo geopolítico se debe:* 1) Establecer límites espaciales a las regiones a implementar, al símil de lo orquestado por la Ley 16964; 2) Fortalecer la participación de las provincias en el ámbito de la planificación nacional; 3) Reservar a las provincias de cada una de las regiones, la decisión de sus metas de desarrollo particulares de la región, metas que deberán estar entroncadas indudablemente en el plan nacional preestablecido; 4) Dejar en manos de cada provincial la ejecución de los planes a implementarse en su propia jurisdicción; 6) Propender a la “Descentralización concentrada” de los organismos de la administración pública nacional. Descentralizándolos en delegaciones regionales de real peso decisorio, en los nuevos polos de desarrollo elegidos; 6) Realizar acuerdos multinacionales de integración económica y de cooperación integral; 7) Repensar el rol político que se pretende dar a la región, de acuerdo a las pautas que de su dinámica de ejercicio surjan y de la conciencia que de la misma se tome”.

## **TERCERA PARTE**

### **PROVINCIAS – DISTRITOS – TERRITORIOS INDÍGENAS**

#### **XI. LA PROVINCIA EN ROMA**

##### **1. Significado de la entidad territorial “provincia”**

La “provincia” viene a significar una circunscripción, división del territorio de un Estado.

Desde muy antiguo se entendió que “provincia” es la parte de un reino o Estado, que se suele gobernar, en nombre del príncipe, por un ministro que se llama gobernador.

En las religiones se llama el distrito en que dividen su cuerpo, señalando cierto número de casas o conventos, que están debajo del mando del provincial.

Bélgica se halla dividida en nueve provincias; el reino de Italia “se dividía en provincias”. A veces, provincia significa una comunidad autónoma, dentro de una formación federal, como ocurre en la República Argentina, conforme se deduce del preámbulo de la Constitución y los artículos 5 y siguientes, y el título II<sup>65</sup>.

En el derecho autonómico moderno, la palabra provincia, se señalan divisiones territoriales, de muy diverso significado político.

## 2. Las provincias del imperio romano

La palabra provincia viene del latín: es voz puramente latina. Provincia, de *proensa*, *prohense*, vencer.

Estudiando el origen de las provincias el profesor y tratadista español ADOLFO POSADA, enseña<sup>66</sup>:

“Ante todo ha de recordarse la significación originaria e histórica del término: en un principio, en Roma, provincia significaba el cargo o función de un magistrado. “La palabra provincia es mucho más antigua que las conquistas romanas fuera de Italia, a las cuales hemos dado hasta aquí el nombre de provincias; debe esto explicarse —dice MARQUARDT— mientras la monarquía se mantuvo en Roma, sólo el rey tenía el *imperium*, es decir, el poder militar y el poder judicial sin límites; pero, cuando el *imperium* fue conferido, al principio de la república, a dos cónsules, y luego, en 387-367, a un *praetor*, y por fin, en 507-247, a un segundo *praetor*, fue preciso reglamentar los poderes, en principio ilimitados, que esos magistrados habían recibido, y asignar a cada uno una competencia determinada, de la cual la *provincia* viene a ser fórmula oficial... Entiéndese, pues, por *provincia* la esfera de acción especialmente atribuida a un cónsul o a un pretor, por una ley, por un senado-consulta, o bien por la suerte o un acuerdo, y en la cual ejerce su *imperium*... los magistrados que no tienen *imperium*, no tienen *provincia*; así, cuando se habla de provincias de los cuestores, se trata, en realidad, de la del cónsul o del pretor, bajo cuya autoridad ejerce el cuestor sus funciones”. Más tarde, la palabra

---

65 POSADA, ADOLFO, *Escritos municipales y de la vida local*, I. de E. de A. Local, Madrid, 1979, págs. 285 a 296.

66 POSADA, ADOLFO, *Escritos municipales y de la vida local*, I. de E. de A. Local, Madrid, 1979, págs. 285 a 296. 132 POSADA, ADOLFO, *op. cit.*, quien cita al pie de página a: *Organisation de l'Empire romain*, págs. 499-601. En el *Manuel des Antiquités romaines*, de MUMM SEN y MARQUART, t. IX, edición francesa. “En ese sentido —añade MARQUARDT— se dice: *consilibufi Ligures provincia decernitur*, *consilibufi Italia provincia decernitur* y se llama la función del *praetor urbanus* y del *praetor peregrinus*; *provincia urbana* y *provincia peregrina* (obra citada, pág. 301).

*provincia* significaba un gobierno en ultramar; y con ella se indicaba “en un sentido abstracto el mando en un país situado fuera de Italia, o en un sentido concreto la región sometida a la autoridad del gobernador.

En definitiva, la provincia romana podía definirse “una circunscripción administrativa del imperio romano, limitada en su superficie, dependiente de un magistrado superior permanente, y sometida al impuesto.

La provincia romana, llega a indicar, pues, un territorio conquistado —fuera de Italia— y sometido al *imperium*: organizábanse las provincias, bajo la república, de ordinario por el general que hacía la conquista, el concurso de diez delegados del Senado y según instrucciones de éste. El régimen de cada provincia constaba en su ley constitucional, *Lesprovinciae*, quedando sometida al gobernador en todo lo no regulado en el estatuto provincial, siendo su edicto el código legal de la provincia durante su mando.

La provincia constituía una unidad administrativa: tenían sus asambleas provinciales; bajo la república se confiaba de ordinario el gobierno de la provincia en que era preciso mantener fuerza armada, a un procónsul, y a un propretor a las pacificadas ya por entero; había así provincias consulares y pretorianas, siendo el Senado quien determinaba su diversa condición, y el Senado era también quien proporcionaba a cada gobernador su equipo (*ornatio provinciae*), su dinero, tropas, navíos y funcionarios subalternos; los agentes inferiores comprendían uno o varios *legati* —*Legati pro praetere*—. Había además cuestores, uno por provincia. El resto del séquito del gobernador lo constituían los comités, los empleados y gentes del servicio personal del gobernador.

Bajo el imperio cambia la condición de las provincias; mejora su situación, dice MARQUARDT. AUGUSTO las divide: merced a esta división, se reservó la administración de aquellas provincias que exigían intervención militar —provincias imperiales—, atribuyendo al Senado la de las provincias pacificadas —provincias *senatoriales*.

En las senatoriales “los gobernadores se designaban, en general, según el método antiguo, con ciertas modificaciones; Asia y África fueron siempre consulares, y las demás pretorianas. Las provincias imperiales eran administradas por el emperador mismo, representado por funcionarios que él designaba: unos del orden consular, otros del pretoriano; tenían a la vez autoridad civil y militar. Algunas provincias aún no anexionadas formalmente o turbulentas se sometían a los *procuratores*, nombrados por el emperador o por el *legado* de la provincia. En los últimos tiempos del imperio el emperador asumió el gobierno de todas las provincias.

Por contraposición a Italia sometida a la administración de justicia de la ciudad de Roma, eran las provincias especiales distritos jurisdiccionales que se establecieron primeramente en los territorios ultramarinos luego que el poder de Roma traspuso los confines de tierra firme...”. MOMMSEN: *Derecho público romano* (trad. esp.), págs. 486-487.

Con razón dice ROYO VILLANOVA que,

“la palabra *provincia* por su etimología —*Provinciae apellabantur quod populus romanus eas provincii id est ante civit*, definición de FESTO— y por su significación histórica, en tiempo de Roma, envuelve la idea de circunscripción del Estado, para facilitar su administración e indica, por tanto, algo recibido, o si se quiere de existencia legal más que natural. Véase, *Elementos de derecho administrativo* (1917), pág. 121; pero este concepto ha experimentado su evolución incluso en España, como veremos; en otros países —Bélgica y, sobre todo, Argentina y Canadá, según lo indicamos— la provincia entraña aplicaciones del principio de autonomía”.

## **XII. LAS PROVINCIAS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA DE 1991**

### **1. Las provincias**

La Constitución Política de 1991 consagró en el artículo 321 la entidad territorial de las provincias, la norma expresa<sup>67</sup>:

“Las provincias se constituyen con municipios o territorios indígenas circunvecinos, pertenecientes a un mismo departamento.

La ley dictará el estatuto básico y fijará el régimen administrativo de las provincias que podrán organizarse para el cumplimiento de las funciones que les deleguen entidades nacionales o departamentales y que les asignen la ley y los municipios que las integran.

Las provincias serán creadas por ordenanza, a iniciativa del gobernador, de los alcaldes de los respectivos municipios o del número de ciudadanos que determine la ley.

Para el ingreso a una provincia ya constituida deberá realizarse una consulta popular en los municipios interesados.

El departamento y los municipios aportarán a las provincias el porcentaje de sus ingresos corrientes que determinen la asamblea y los concejos respectivos”.

El constituyente ORLANDO FALS BORDA afirmó:

“En su origen, una provincia era un territorio lejano y marginal del imperio romano que habla sido ocupado militarmente (*provincere*) y puesto en manos de un magistrado. Lo fue Hispania, donde el concepto se arraigó a pesar de las ocupaciones visigoda y árabe, para indicar una división administrativa de parroquias.

---

67 GALVIS, GAITÁN, FERNANDO, *La Constitución, explicada por los constituyentes*, Editorial Temis, Bogotá, 1991.

De allí, junto con los cabildos, nos vino a América con los conquistadores españoles y portugueses, y de esta tradición derivamos las provincias históricas colombianas, una vez readaptada esta costumbre por los Borbones en el siglo XVIII en la península Ibérica. Acá las antiguas gobernaciones (Santa Marta, Cartagena, Popayán) fueron rebautizadas como provincias y a ellas se añadió por un corto tiempo la provincia de Mompos. Luego se conformaron provincias por todo el país.

El avance de la afrancesada fórmula de los departamentos y la desaparición legal de las provincias en Colombia, puede explicarse como una consecuencia de las tendencias centralizantes del Estado-nación cuyo engranaje regional ya no era la provincia sino el nuevo departamento, entidad que quedó totalmente subordinada a los intereses del gobierno nacional en Bogotá.

A pesar de que la reforma constitucional de 1945 suprimió las provincias, ni las provincias ni las veredas desaparecieron de la conciencia popular y siguieron jugando a nivel de la realidad, así no hubieran sido consagradas formalmente. La tradición sobrevivió a las normas”.

También se informó por el constituyente FALS BORDA que en varios departamentos se han creado provincias por medio de ordenanzas.

Por todo lo anterior, FALS BORDA concluyó que “la realidad ha demostrado que, más allá de los textos jurídicos, la conciencia popular reconoce las provincias”. (*Gaceta Constitucional*, n° 80, mayo 23 de 1991).

### **XIII. LOS DISTRITOS Y TERRITORIOS INDÍGENAS**

#### **1. El distrito capital y los distritos turísticos son entidades territoriales**

El constituyente de 1991 consagró en varias normas, como entidades territoriales a los distritos, así lo preceptúa el artículo 286 de la Constitución al expresar:

“Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas.

La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyen en los términos de la Constitución y de la ley”. Las normas pertinentes que se refieren al distrito capital y a los turísticos, son las siguientes:

CONSTITUCIÓN NACIONAL  
CAPÍTULO 4  
DEL RÉGIMEN ESPECIAL

“ARTÍCULO 322. Bogotá, capital de la república y del departamento de Cundinamarca, se organiza como distrito capital (acto legislativo 1 de 2000).

Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determinen la Constitución, las leyes especiales que para el mismo se dicten y las disposiciones vigentes para los municipios.

Con base en las normas generales que establezca la ley, el concejo a iniciativa del alcalde, dividirá el territorio distrital en localidades, de acuerdo con las características sociales de sus habitantes, y hará el correspondiente reparto de competencias y funciones administrativas.

A las autoridades distritales corresponderá garantizar el desarrollo armónico e integrado de la ciudad y la eficiente prestación de los servicios a cargo del distrito; a las locales, la gestión de los asuntos propios de su territorio.

En la ponencia de la Comisión Segunda se informó que Bogotá se ha gobernado por “normas aplicables únicamente a ellas, diferentes a las que regían para las demás ciudades y municipios”.

Se afirmó que la disposición de la reforma constitucional de 1945 según el cual Bogotá no está sujeta al régimen municipal ordinario, “dentro de las condiciones que fije la ley”, no pudo ser desarrollada por el Congreso ni logró poner de acuerdo a quienes debían interpretarla.

Para ordenar las relaciones de Bogotá con sus vecinos y dotarlas de instrumentos adecuados para resolver sus problemas se propuso la figura jurídica del distrito capital.

Con el objeto de democratizar el municipio de Bogotá se descentraliza el interior de la ciudad en áreas o zonas geográficas permitiéndoseles la prestación de algunos servicios públicos, dándoseles autoridades propias y acceso al presupuesto distrital, pero sin otorgarles facultades para crear impuestos o contribuciones”<sup>68</sup>.

“El delegatario JAIME CASTRO consideró que la figura del distrito especial de Bogotá está agotada. “Produjo resultados que desafortunadamente no son los mejores: la ciudad crece como un verdadero volcán en erupción: está ‘invadiendo’ literalmente a la sabana de Bogotá; no ha podido ordenar sus relaciones con las entidades vecinas; los instru-

---

68 *Gaceta Constitucional*, n° 80, mayo 23 de 1991.

mentos de que dispone para resolver los problemas a su cargo son insuficientes; sus habitantes no participan efectivamente en el manejo de los asuntos de carácter distrital.

La figura del distrito especial tiene limitaciones y vacíos que perjudican a Bogotá. En cambio la figura distrito capital tiene por sí mismo fuerza y contenido autónomos y permite al constituyente otorgarle el desarrollo y alcances que a bien tenga....

Además se propuso el distrito capital por estatus de Bogotá “como capital de la República y sede de los poderes judiciales.

Respecto de los temores del departamento de Cundinamarca por la consagración de Bogotá como distrito capital se pidió para obviar estas reservas, que Bogotá siga siendo capital de Cundinamarca y no se modifiquen las relaciones fiscales entre estas dos entidades.

Se propuso dividir a Bogotá en ciudades, municipios especiales, municipios interiores, localidades, comunas o zonas para descentralizar funciones relacionadas con la prestación de servicios que así serían mejor prestados.

Y así se facilita la intervención de la comunidad organizada y de los usuarios en la administración de esos mismos servicios y en el severo control a que debe estar sometida su prestación”. Esos municipios interiores tendrían recursos propios, fijados por la ley, lo mismo que autoridades y autonomía para el manejo de sus asuntos”<sup>69</sup>.

“ARTÍCULO 323. El concejo distrital se compondrá de un concejal por cada ciento cincuenta mil habitantes o fracción mayor de setenta y cinco mil que tenga su territorio.

En cada una de las localidades habrá una junta administradora, elegida popularmente para períodos de tres años, que estará integrada por no menos de siete ediles, según lo determine el concejo distrital, atendida la población respectiva.

La elección de alcalde mayor, de concejales distritales y de ediles se hará en un mismo día para períodos de tres años. Los alcaldes locales serán designados por el alcalde mayor de terna enviada por la correspondiente junta administradora.

En los casos taxativamente señalados por la ley, el presidente de la república suspenderá o destituirá al alcalde mayor.

Los concejales y los ediles no podrán hacer parte de las juntas directivas de las entidades descentralizadas.

---

69 *Gaceta Constitucional*, n° 40, abril 8 de 1991.

“ARTÍCULO 324. Las juntas administradoras locales distribuirán y apropiarán las partidas globales que en el presupuesto anual del distrito se asignen a las localidades teniendo en cuenta las necesidades básicas insatisfechas de su población.

Sobre las rentas departamentales que se causen en Santa Fe de Bogotá, la ley determinará la participación que le corresponda a la capital de la república. Tal participación no podrá ser superior a la establecida en la fecha de vigencia de esta Constitución.

“ARTÍCULO 385. Con el fin de garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo integral y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo, dentro de las condiciones que fijen la Constitución y la ley, el distrito capital podrá conformar un área metropolitana con los municipios circunvecinos y una región con otras entidades territoriales de carácter departamental”.

“ARTÍCULO 326. Los municipios circunvecinos podrán incorporarse al distrito capital si así lo determinan los ciudadanos que residan en ellos mediante votación que tendrá lugar cuando el concejo distrital haya manifestado su acuerdo con esta vinculación. Si ésta ocurre al antiguo municipio se le aplicarán las normas constitucionales y legales vigentes para las demás localidades que conformen el distrito capital”.

“ARTÍCULO 327. En las elecciones de gobernador y de diputados a la asamblea departamental de Cundinamarca no participarán los ciudadanos inscritos en el censo electoral del distrito capital”.

“ARTÍCULO 328. El distrito turístico y cultural de Cartagena de Indias y el distrito turístico, cultural e histórico de Santa Marta conservarán su régimen y carácter”.

“ARTÍCULO 329. La conformación de las entidades territoriales indígenas se hará con sujeción a lo dispuesto en la ley orgánica de ordenamiento territorial, y su delimitación se hará por el gobierno nacional, con participación de los representantes de las comunidades indígenas, previo concepto de la comisión de ordenamiento territorial.

Los resguardos son de propiedad colectiva y no enajenable.

La ley definirá las relaciones y la coordinación de estas entidades con aquellas de las cuales formen parte.

*Parágrafo.* En el caso de un territorio indígena que comprenda el territorio de dos o más departamentos, su administración se hará por los consejos indígenas en coordinación con los gobernadores de los respectivos departamentos. En caso de que este territorio decida constituirse como entidad territorial, se hará con el cumplimiento de los requisitos establecidos en el inciso primero de este artículo”.

Los delegatarios ORLANDO FALS BORDA y LORENZO MUELAS comenzaron en su ponencia por recordar que la Constitución de 1886 no reconoce los pueblos indígenas. En 1890 se

expidió la Ley 89 que regula a los indígenas como caso especial y hoy se pide el reconocimiento de sus territorialidades sin que ello atente contra la unidad nacional.

Los principios generales de la propuesta son los siguientes:

- a. Es conveniente “aplicar un régimen especial a los territorios indígenas en materia político-administrativa. Régimen que tome en cuenta sus peculiaridades ecológicas, socioculturales y sociodemográficas, considerando que las comunidades indígenas existen y tienen derecho a seguir existiendo.
- b. Se consagra la autonomía indígena “determinando cuáles serían las competencias para legislar, juzgar y ejecutar que deben asumir y cuál es el ámbito territorial mínimo que le garantizará para evitar su atomización”.
- c. Se busca “un esquema que asegure al mismo tiempo la articulación al sistema político-administrativo general de la república”.
- d. Se combina “la autonomía con la concertación y la asociación”.

En cuanto a organización territorial se reconocen los resguardos y las demás organizaciones indígenas, con sus autoridades tradicionales.

“Un segundo nivel estará formado por la asociación de resguardos y demás unidades territoriales indígenas, con las áreas urbanas en ellas involucradas; a fin de construir una unidad mayor (el territorio o provincia indígena), hoy inexistente, que les permita disponer de un ámbito de encuentro social, político y cultural mayor, del que fueron privados por la segregación en las pequeñas unidades hoy vigentes”.

En los territorios indígenas habrá cabildos y “consejos territoriales (cabildos mayores) conformados por las autoridades tradicionales... y los alcaldes de los poblados con períodos iguales a los de los gobernadores de cabildos”.

También habrá gobernadores de los cabildos y gobernador territorial. (*Gaceta Constitucional*, n° 40, abril 8 de 1991).

El constituyente FRANCISCO ROJAS BIRRY señaló que los grupos étnicos tienen estas características:

- Poseer un legado cultural tradicional, que constituya una interpretación propia que sitúe al hombre en relación con su medio externo y con la comunidad, y asegure su identidad (religión, mitos, rituales, expresiones artísticas, etc.);
- Tener un sentimiento de pertenencia al grupo étnico como una colectividad humana poseedora de una identidad cultural;

- Contar con formas propias de organización social, distintas a las de la sociedad nacional, que regulen el comportamiento de los miembros del grupo, las relaciones de éstos entre sí, la organización del trabajo social y la distribución de oportunidades de acceso a los beneficios generados en la comunidad (sistema de parentesco, sistema de trabajo y régimen de propiedad comunitaria, etc.);
- Contar con formas de control social propias que aseguren la cohesión social del grupo, mediante la aplicación de sanciones por parte de autoridades propias (normatividad propia, sanciones, etc.);
- Ocupar tradición ante un territorio, al cual se hayan adaptado desarrollando: a) formas de producción que no rompan el equilibrio ecológico y les permita aprovechar permanentemente los recursos naturales; y b) adecuando los espacios sociales del grupo al mismo medio;
- Tener una lengua propia a través de la cual se conserve su legado cultural”.

El delegado ROJAS pidió que a los grupos étnicos se les reconozcan estos derechos:

1) A la identidad cultural, “entendido como el derecho a seguir conservando la propia forma de ser y de vivir, de cada comunidad, de acuerdo con su propia interpretación tradicional de la relación del hombre con la naturaleza y con la comunidad”.

2) A la autonomía, “entendida como la capacidad de darse su propia forma de organización social, económica y política...”.

3) Al territorio para poder sobrevivir y desarrollar su cultura. “Presupone el reconocimiento al derecho de propiedad sobre los territorios tradicionalmente ocupados y los que configuran su hábitat.

4) “A participar en la vida pública de la nación y a relacionarse con la sociedad nacional en términos que aseguren el respeto a su identidad cultural...”. (*Gaceta Constitucional*, n° 67, mayo 4 de 1991).

El delegado LORENZO MUELAS, afirmó que al reconocerse los territorios indígenas se rectifica “el olvido constitucional en que venían sumidas las minorías étnicas del país y consagrar los derechos de los pueblos indígenas, como primeros titulares de territorialidad en Colombia, así como de los negros por sus especiales condiciones culturales y el constituir aportes primigenios a la población nacional; y el de los isleños raizales por atravesar problemas específicos que atentan contra su existencia sociocultural”. (*Gaceta Constitucional*, n° 80, mayo 23 de 1991)”.

“ARTÍCULO 330. De conformidad con la Constitución y las leyes, los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades y ejercerán las siguientes funciones:

1. Velar por la aplicación de las normas legales sobre usos del suelo y poblamiento de sus territorios.
2. Diseñar las políticas y los planes y programas de desarrollo económico y social dentro de su territorio, en armonía con el plan nacional de desarrollo.
3. Promover las inversiones públicas en sus territorios y velar por su debida ejecución.
4. Percibir y distribuir sus recursos.
5. Velar por la preservación de los recursos naturales.
6. Coordinar los programas y proyectos promovidos por las diferentes comunidades en su territorio.
7. Colaborar con el mantenimiento del orden público dentro de su territorio de acuerdo con las instrucciones y disposiciones del gobierno nacional.
8. Representar a los territorios ante el gobierno nacional y a las demás entidades a las cuales se integren; y
9. Las que les señalen la Constitución y la ley.

*Parágrafo.* La explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades de indígenas. En las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades”.

“ARTÍCULO 331. Créase la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena encargada de la recuperación de la navegación, de la actividad portuaria, la adecuación y la conservación de tierras, la generación y distribución de energía y el aprovechamiento y preservación del ambiente, los recursos ictiológicos y demás recursos naturales renovables.

La ley determinará su organización y fuentes de financiación, y definirá en favor de los municipios ribereños un tratamiento especial en la asignación de regalías y en la participación que les corresponda en los ingresos corrientes de la nación”.

## BIBLIOGRAFÍA

CASTRO, JAIME, *La cuestión territorial*, Editorial Oveja Negra, Bogotá, abril de 2002, 191 págs.

Constitución de Bélgica, texto refundido de 17 de febrero de 1994.

Constitución de la República Federal Alemana, mayo 23 de 1949.

Constitución Española, 29 de diciembre de 1978, Editorial Civitas, S.A., Madrid, reimpresión a la 2ª edición de 1997.

Constitución Política de Colombia de 1991, Editorial Temis, Bogotá, 2001.

DE AZCÁRATE, GUMERCINDO, *Municipalismo y regionalismo*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1979, 147 págs.

DE LAUBADERÉ, ANDRÉ, *Manual de derecho administrativo*, Editorial Temis, traducción de la 11 edición francesa.

DROMI, JOSÉ ROBERTO, *Administración territorial y económica*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1983, pág. 155 y sigs.

FERNÁNDEZ, J.B., Asamblea Nacional Constituyente, Bogotá, 1991, *Gaceta Constitucional*.

FERRANDO BADIA, JUAN, “Las formas históricas del poder político”, en *Revista de Estudios Políticos*, n° 138, Madrid, 1964 y el mismo autor trata el tema en la obra *El Estado unitario, el federal y el Estado regional*, Editorial Tecnos, Madrid, 1978.

*Gaceta Constitucional*, n° 40, abril 8 de 1991.

*Gaceta Constitucional*, n° 80, mayo 23 de 1991.

GALLEGO ANABITARTE, ALFREDO, *Conceptos y principios fundamentales del derecho de organización*, Editorial Marcial Pons, Madrid, 2001, 212 págs.

GALVIS, GAITÁN, FERNANDO, *La Constitución, explicada por los constituyentes*, Editorial Temis, Bogotá, 1991.

GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO y TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ, *Curso de derecho administrativo*, t. 1, Editorial Civitas, Madrid, edición de 1995, 802 págs.

GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO, *Revolución francesa y administración contemporánea*, Editorial Tauros, Madrid, 2ª edición, 1981.

GARCÍA FERNÁNDEZ, JAVIER, *El origen del municipio constitucional*, publicaciones del Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid 1983, págs. 92 a 94. 346 págs.

- GARCÍA RUBIO, FERNANDO, *La segunda descentralización – Bases para pactos locales en las comunidades autónomas*, Editorial Cuadernos y Debates, publicaciones del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003, 167 págs.
- GIRÓN REGUERA, EMILIA, profesora asociada de la Universidad de Cádiz - España. Estudio publicado por la Universidad de Cádiz: *El Estado autonómico español y el nuevo Estado regional italiano: ¿hacia un Estado federal?*, publicación del Centro de Investigaciones de la Universidad Libre de Bogotá, *Organización del territorio. Teorías, enfoques y tendencias*, Bogotá, 2004.
- GRAVIER, J.F., *La ordenación del territorio y el futuro de las regiones francesas*, Col. Estudios, n° 4, Madrid, 1967.
- HILL, DILYS M., *Teoría dramática y régimen legal*, traducción al español de JOAQUÍN HERNÁNDEZ OROZCO, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1980.
- HUGH WHALEN: “*Ideology, Democracy and the Foundations of Local Self-Government*”, en *The Canadian Journal of Economic and Political Science*, vol. 26, n° 3 (1960), págs. 390–4.
- Ley constitucional 3 de 2001, que modificó el título V de la Constitución italiana, arts. 114 a 133.
- LÓPEZ-MEDEL BÁSCONES, JESÚS, *Autonomía y descentralización local*, Editorial El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2003, pág. 79, 202 págs.
- MARTÍN MATEO, RAMÓN, “La autonomía local y el sistema normativo español”, *Revista de Administración Pública*, enero-abril, Madrid, 1981.
- MARTIN MATEO, RAMÓN, *Manual de derecho autonómico*, Madrid, 1984.
- MERKL ADOLFO, *Teoría general del derecho administrativo*, Editora Nacional, México D.F., 1980, págs. 460–461, 496 págs.
- MORELL OCAÑA, LUIS, *Curso de derecho administrativo*, t. I, Editorial Aranzadi, Pamplona, España, 669 págs.
- PARADA, RAMÓN, Catedrático de la Universidad a Distancia, *Derecho administrativo*, t. II, “Organización y empleo público” 5ª edición, Editorial Marcial Pons, Madrid, 513 págs.
- PAREJO ALFONSO LUCIANO, “La descentralización española”, estudio publicado en la obra *Autonomías locales, descentralización y vertebración del Estado*, publicaciones de la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal OICI, Madrid 1998, pág. 42, 350 págs.
- PAUL BENOIT, FRANCIS, *El derecho administrativo francés*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1ª edición, 1977, págs. 234 a 239.
- Proyecto de Ley 016 (Senado de Colombia) “Por el cual se dictan disposiciones orgánicas en materia de ordenamiento territorial”, radicación 20 de julio de 2003, autor: ministro del Interior FERNANDO LONDOÑO HOYOS, ponentes: H.S. JOSÉ RENÁN TRUJILLO, JESÚS ENRIQUE PIÑACUÉ ACHICUE, CIRO RAMÍREZ PINÓN, ANDRÉS GONZÁLEZ D., publicado en *Gaceta* 350 de 2003. Primer debate en

*Gaceta* 454 de 2003. Exposición de motivos, ministro del Interior y de Justicia FERNANDO LONDOÑO HOYOS.

RIVERO, JEAN, *Derecho administrativo*, Universidad de Venezuela, 1984, traducción de la 9ª edición francesa, págs. 360 a 364.

SAGAWÉ, THORSTEN, "La situación de los pequeños municipios en Europa, con especial referencia a la República Federal de Alemania", estudio publicado en la obra *Problemática de los pequeños municipios en Colombia - ¿Supresión o reforma?*, Publicaciones Universidad Externado de Colombia, Bogotá DC, 2003.

VIDAL PERDOMO, JAIME, *¿Descentralización?, ¿regionalización?, ¿federalismo?*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1981.

VIDAL PERDOMO, JAIME, *La región en la organización territorial del Estado*, publicaciones de la Facultad de Jurisprudencia, Centro Editorial Universidad del Rosario, Bogotá, agosto de 2001, 175 págs.

W. THORNHILL, *The Growth and Reform of English Local Government* (WIDENFELD and NICHOLSON, 1971).