

Organización territorial en España y en Colombia. “Informe sobre España. *Repensar el Estado o destruirlo*”. Santiago Muñoz Machado

CATALINA ANA LARACH DEL CASTILLO¹

RESUMEN

Teniendo en cuenta dos libros de reciente publicación, uno en España (MUÑOZ MACHADO, 2012) y otro en Colombia (MENDOZA MARTELO, 2013), se revela una preocupación en la organización territorial de ambos países. ¿Por qué decantarse por un modelo territorial? Errores comunes constitucionales en el ámbito territorial, crisis en el funcionamiento y coordinación entre los distintos niveles de gobierno, regiones, comunidades autónomas, reforma legal o cambio constitucional, son algunos de los asuntos que se debaten hoy en día y que están siendo motivo de evaluación. En la obra objeto de esta reseña se analizan los principales problemas por los que está atravesando España y se establecen propuestas para solucionarlos o disminuir su incidencia, revisando opciones como el retorno al centralismo, la conservación parcial de Comunidades Autónomas, la sustitución del modelo actual por un Estado federal, la autodeterminación y el separatismo. A partir del estudio propuesto,

1 Abogada Universidad Externado de Colombia. Magíster en Derecho Público y Doctoranda en Derecho Universidad Carlos III de Madrid. Docente investigadora Departamento de Derecho Administrativo Universidad Externado de Colombia. Correo-e: catalina.larach@uexternado.edu.co. Fecha de recepción de la reseña: 18 de septiembre de 2013; fecha de aceptación: 25 de octubre de 2013. Para citar la reseña: Larach Del Castillo, Catalina Ana (2013). “Reseña bibliográfica: Organización territorial en España y en Colombia. ‘Informe sobre España. Repensar el Estado o destruirlo’. Santiago Muñoz Machado”, en *Revista Digital de Derecho Administrativo* No 10. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, pp. 163-179.

se equiparán algunos aspectos del sistema territorial colombiano para revisar su funcionamiento y necesidad o no de reformarlo.

Palabras clave: Estado Unitario, Organización territorial, Descentralización, Distribución de competencias, Comunidades autónomas, Regiones, Autonomía territorial, Autodeterminación, Reforma constitucional.

Territorial organization in Spain and in Colombia: “Report on Spain. Rethinking the State or destroying it”. Santiago Muñoz Machado

ABSTRACT

Two recently published books, one from Spain² and the other from Colombia³, evince concerns with respect to the territorial organization in both countries. What is the appeal of the territorial model? With common constitutional errors occurring in the territorial area, and a crisis in both function and coordination in various levels of the Government –as well as in the different regions and autonomous communities–, is legal reform preferable to constitutional change? These are some of the issues raised and evaluated in current debates. In the work in question, the main problems in Spain are analyzed and the author proposes ways of solving or diminishing these problems, such as a return to centralism, the partial conservation of autonomous communities, the replacement of the current model with a federal State, as well as the possibilities of self-determination and separatism. The proposed study will serve to revise certain aspects of Colombia’s territorial system, in order to determine whether or not reformation is necessary.

Keywords: Unitarian State, Territorial organization, Decentralization, Distribution of competences, Autonomous communities, Regions, Territorial autonomy, Self-Determination, Constitutional reform.

INTRODUCCIÓN

Con el enunciado “De la organización territorial del Estado”, la Constitución española de 1978, en su título VIII, establece las bases de su división territorial, consagrando en su artículo 137 como niveles de gobierno a los municipios,

2 MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO (2012). *Informe sobre España. Repensar el Estado o destruirlo*. Barcelona: Crítica, S.L.

3 MENDOZA MARTELO, G.E et al. (2013). *Una mirada a las regiones desde la justicia constitucional*. Bogotá: Universidad del Rosario.

las provincias y las comunidades autónomas, que gozan de autonomía para la gestión de sus intereses.

En el mismo sentido, con la denominación "De la organización territorial", la Constitución colombiana de 1991, en su título XI, artículo 286, determina como entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. Y añade que podrá dársele tal carácter a las regiones y provincias que se constituyan en los términos constitucionales y legales.

A partir de estas normas, iniciaremos un breve recorrido que nos conduzca a la revisión de sus principales aspectos históricos y operativos de hoy en día. Parece ser que en ambos Estados se encuentran en crisis organizativa o, por lo menos, disconformes con el funcionamiento actual de sus regímenes. Por eso, tanto en España como en Colombia se buscan reformas que los modifiquen o alternativas que los hagan funcionar. En consecuencia, se realizan debates en torno al modelo territorial que mayores ventajas ofrezca a cada Estado según su formación y tradición, así como también la aplicación de experiencias foráneas que estén marchando de forma adecuada.

Resulta interesante conocer los planeamientos hechos por el autor, para enmarcarlos dentro del ámbito colombiano, en especial porque desde la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 se habla de la necesidad de crear regiones autónomas en Colombia como vía de escape a los vigentes problemas territoriales.

Si bien son variadas las cuestiones analizadas en "Informe sobre España", no se abordarán completamente en esta reseña, sino que nos limitaremos a revisar en dos partes, ciertos asuntos cotejables en ambos ordenamientos:

- 1) Organización territorial en España. Aspectos críticos; y, II) Algunos comentarios de la organización territorial en Colombia.

I. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL EN ESPAÑA. ASPECTOS CRÍTICOS

"Informe sobre España" es una obra que está en boga en distintos escenarios del Estado español. Fue publicada con el fin de ser un punto de partida crítico sobre el funcionamiento de la organización territorial y del sistema de autonomías –eje central del mismo–, que debido a su deterioro y al desafecto del pueblo hacia sus gobernantes, hace inminente una reforma constitucional.

Las constituciones españolas a lo largo de su historia han sido de prolongada duración; así, por ejemplo, del régimen republicano de 1931 se pasó con la de 1978 a una democracia, que en sus treinta y cinco años de existencia ha sido objeto solo de dos reformas⁴.

4 Han sido reformas relacionadas con su vinculación a la Unión Europea: la primera en 1992, del artículo 13.2, referida al ejercicio del derecho de sufragio de los extranjeros en elecciones

Esto refleja el anquilosamiento constitucional que ha impedido hacer reformas para dar continuidad y perfeccionar las instituciones existentes; ante lo cual, en la mayoría de los casos, se ha acudido al poder constituyente originario con la producción de cambios drásticos.

Los cometidos de la Constitución de 1978 estuvieron dirigidos a implementar la democracia y la descentralización, reivindicar las libertades públicas y la autonomía territorial por cuanto, hasta ese momento, los niveles territoriales eran meros eslabones de la estructura organizativa y carecían de un verdadero poder de autorregulación y ejercicio de competencias.

Algunas de las fórmulas de transición hacia el nuevo régimen constitucional estuvieron configuradas en las "preautonomías", para enmarcar los autogobiernos que serían ratificados y ampliados después. La primera de las autonomías que funcionó fue la de Cataluña, restableciéndose con el Real Decreto-Ley de 29 de septiembre de 1977 con carácter provisional hasta la aprobación definitiva constitucional. A principios de 1978 continuaron País Vasco, Galicia, Aragón, Canarias, País Valenciano y Andalucía; más adelante harían lo mismo Extremadura, Castilla y León, Asturias, Murcia y Castilla-La Mancha; todas ellas siguiendo las pautas marcadas por Cataluña en el sentido de ir preparando la autonomía que sería acogida por la Constitución venidera.

En lo atinente a la organización territorial fue difícil lograr un consenso en la ley fundamental, y finalmente se optó por un modelo de autonomías aderezado con el principio de unidad⁵ que, sin embargo, no dejó de generar pugna para algunos sectores. Se erigen, pues, como principios rectores de la organización territorial la autonomía y la unidad, esferas compatibles según la jurisprudencia constitucional⁶ y en los que la autonomía permite a los entes territoriales dictarse sus propias normas, así como dirigirse política y administrativamente.

De otra parte, se da una apertura en el texto fundamental, dejando supeditado a unas normas secundarias el hecho de completar la regulación de cada ente autónomo, esto es a los Estatutos de Autonomía. En este sentido, la Constitución no señala taxativamente el catálogo de las comunidades autónomas ni tampoco el de sus competencias, sino que los Estatutos constituyen la base de tal organización. Las deficiencias presentadas en tales normas son una de las principales causas de la actual crisis, precisamente porque los Estatutos nacen en virtud de una función constitucional que trataba de llenar los vacíos dejados

municipales; y la segunda, en 2011, del artículo 135, con el fin de garantizar la sostenibilidad económica y social, y reforzar el compromiso de España con la Unión Europea, fijó principios rectores en la política presupuestaria del sector público.

5 Principio de unidad como legado de la Constitución de 1931 que hacía referencia a un Estado Integral compatible con la autonomía de los municipios y de las regiones.

6 Sentencia del Tribunal Constitucional del 2 de febrero de 1981: "autonomía no es soberanía –y aun este poder tiene sus límites–, y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad".

en la ley fundamental, y ejercida por la autodeterminación reconocida a todas las provincias de España con entidad regional histórica.

Cuando el autor indaga sobre las razones por las que el Estado español optó por su actual forma de organización, se encuentra con que en la norma fundamental es inexistente algún tipo de mención de las diecisiete Comunidades⁷. El principio dispositivo se vislumbra entonces –como corolario del derecho de autodeterminación del período republicano de 1931–, como inspirador de la creación de tales entes con base en unas mínimas características constitucionales y con remisión expresa a los Estatutos⁸. Aparecen pues los Estatutos como normas institucionales básicas de las autonomías, de carácter orgánico y contentivas de las competencias asumidas, de acuerdo con lo preceptuado por el artículo 147 de la CE. El Tribunal Constitucional, en Sentencia 31/2010 de 28 de junio, señaló que solo existe una nación –la española– y que los Estatutos como normas subordinadas a la Constitución no pueden desconocerla ni incluir regulaciones que busquen sustituir al legislador.

A juicio del autor, era en la Constitución donde debían instaurarse las claves para la nueva configuración del mapa territorial, y no dejarlo al golpe de iniciativas territoriales ni a la improvisación de políticos profesionales sin la debida evaluación previa para su aplicabilidad y futuras consecuencias; porque de lo contrario, y es lo que está ocurriendo, los criterios de agrupación se tornarían dispares y harían ingobernable el Estado. En suma, las autonomías se han edificado con base en la fuerza normativa de sus Estatutos, los que, a su vez, han caído en exceso de regulación alcanzando el nivel máximo de autogobierno y, por ende, vaciando el margen establecido constitucionalmente⁹.

7 "No hay en la Norma Fundamental ninguna explicación de por qué La Rioja, que era una provincia con menos población de conjunto que algunas de las principales capitales españolas, se ha convertido en una Comunidad Autónoma con un Parlamento que produce leyes frecuentemente, y un Gobierno que decide las políticas públicas y dirige la Administración. Por qué la inmensa Andalucía, con ocho provincias muy desiguales integradas en su enorme aparato institucional, tiene una estructura parangonable a la de Murcia, una mediana provincia vecina. Por qué Santander dejó de ser una provincia castellana y se convirtió en la singular Comunidad Autónoma de Cantabria. O Asturias, la cuna de la España nacional, se autogobierna sola. O Madrid no se ha configurado como una gran área metropolitana en la que ocuparía posiciones jurídicas y políticas especiales el municipio capitalino" (MUNOZ MACHADO, 2012: 37-38).

8 El artículo 143, inciso 1 de la CE decanta como características que deban tener las provincias limítrofes para poder acceder a su autogobierno y constituirse en comunidades autónomas, las siguientes: historia, cultura y economía común, así mismo los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica. Todo ello con arreglo a la Constitución y a sus respectivos Estatutos.

9 Situación que se ha dado hasta el punto de que algunos políticos han llegado a afirmar que la vía estatutaria ya no es conducente para las reclamaciones autonómicas e integradoras con el Estado.

Existe discrepancia en los Estatutos de autonomía, en especial por tres razones:

- Detallada regulación en los derechos de los ciudadanos.
- Ampliación de las instituciones autonómicas.
- Desarrollo minucioso de las competencias asumidas.

La naturaleza rígida de los Estatutos –en el sentido de requerir mayorías cualificadas para su reforma, artículo 81 CE– genera, en primer lugar, una petrificación de regulaciones que por su talante político, económico o social deberían ser fáciles de modificar¹⁰; y, posteriormente, un blindaje de competencias para que no puedan ser alteradas por el legislador ordinario.

Ahora bien, para algunos el rumbo que debe tomar el Estado español es la supresión del modelo de autonomías y la restitución del centralismo; otros sugieren una rebaja de las competencias de las comunidades autónomas; y una tercera posición, busca darle auge a las regiones históricas –Cataluña, País Vasco y Galicia–, situándose al límite de tal corriente los grupos independentistas.

Otras posiciones plantean la configuración de un Estado federal, transformando los Estatutos en Constituciones de los Estados miembros de la Federación española, sometiendo dichos textos a ratificación de las Cortes Generales y los referendos subsiguientes, y renovando el aparato institucional del Estado. Con respecto a ello, el autor considera que el esfuerzo a esa modificación es ímprobo y desmesurado en costos políticos; entre algunas razones, porque el federalismo conllevaría a un régimen más estable e igualitario en donde las nacionalidades periféricas no cederían. Esto ha llevado a hablar entonces de un "federalismo asimétrico" que permita una integración diferenciada de algunos territorios; alternativa que, no obstante, continúa siendo un despropósito en el sentido de constituir un mero cambio nominal que no asegura innovaciones sustanciales en el reparto de poder entre el Estado y las Comunidades Autónomas ni mucho menos, en la búsqueda de uniformidad y estabilidad para ámbitos territoriales con acentuadas peculiaridades económicas, sociales y culturales.

En cuanto a los movimientos independentistas, algunos grupos políticos catalanes y vascos han manifestado su deseo de separación del Estado español y la formación de otro Estado independiente, para lo cual alegan un derecho de decisión enmarcado en la autodeterminación. En este caso y toda vez que el artículo 2 CE preceptúa la existencia de la unidad en la Nación como patria

10 Así, algunos Estatutos han creado instituciones cuya utilidad se hace discutible hoy en día y más bien se necesita suprimirlas para tratar de paliar la crisis económica; lo cual resulta difícil por la complejidad que requiere una reforma estatutaria. Ejemplo de ellas: Consejo Audiovisual, Cámara de Cuentas, Consejo Consultivo, Consejo Económico y Social; o la existencia de una televisión pública controlada y gestionada directamente por el gobierno autonómico (arts. 128 a 132; 144; 210 del Estatuto de Andalucía).

común e indivisible, sería el mismo pueblo español el que estaría llamado a ejercer su autodeterminación mediante una reforma constitucional aprobada en referéndum. Tales movimientos independentistas –a juicio del autor– no dejan dilucidar las demás crisis reales –económica e institucional– por las que atraviesa España y que demandan reformas urgentes en pro de una organización fiable que atienda los intereses generales.

Siguiendo tales sendas, los hechos diferenciales de las Comunidades Autónomas –entendidos como sus variaciones históricas, sociológicas y antropológicas–, cobran importancia en la medida en que sean reconocidos constitucionalmente para permitir a las autonomías distinguirse entre sí, con base en los poderes políticos y administrativos que se les otorguen, así como en su relación con el Estado. No obstante, España como espacio geográfico pequeño –con una superficie de 505.990 km² y una población de 46.077.000–¹¹ tiene significativos rasgos culturales comunes y, por tanto, las diferencias deben revisarse con cuidado para no terminar inventándolas¹². En consecuencia, las Comunidades tienen derecho a reconocer sus particularidades geográficas, culturales, sociales, históricas, lingüísticas, económicas, etc., pero sin pretender un "igualitarismo" ni emulación con respecto a las demás autonomías ni al mismo Estado –como lo han venido haciendo hasta ahora–, sino basadas en justificaciones que ameriten un especial reconocimiento¹³.

Lo anterior genera inconvenientes a la hora de definir tales hechos diferenciales, porque no hay duda de que algunas Comunidades tienen circunstancias específicas, pero otras ¿necesitarían realmente ensimismarse en sus "rasgos distintivos" para poner en marcha un complejo aparato político-administrativo con la pretensión de una eficacia en sus servicios?

Si bien originariamente las Comunidades con mayor tradición histórica y cultural que buscaban recuperarla eran Cataluña y el País Vasco, en la actualidad tal petición se ha extendido al resto de autonomías que alegan títulos históricos acreedores del derecho de autogobierno; contexto en el cual cada una de ellas sería diferente y tendría peculiaridades en materia de territorio,

11 En contraste con la superficie y población colombiana, 1.138.910 km² y 46.295.000, respectivamente (BADIE y VIDAL, 2012: 460 y 516).

12 Algunas materias pueden resultar en tensión al momento de ser reguladas por las Comunidades Autónomas, un ejemplo sencillo pero ilustrativo: el Estatuto de Andalucía se atribuyó competencia exclusiva para el conocimiento y regulación del flamenco por considerarlo un tipo de folclore propio de su localidad; de igual manera, Extremadura reclamó que este tipo de música pertenece a sus tradiciones y que no hay razón para que sea una competencia exclusiva. En el mismo sentido –señala el autor– pudo haber intervenido Murcia por su influencia geográfica.

13 Verbigracia, para el autor, un hecho diferencial relevante podría ser que no todas las Comunidades Autónomas tuvieran un Parlamento con potestad para dictar leyes, sino solo algunas; quedando para las demás, una Asamblea encargada de la programación política, la aprobación de planes y presupuestos, y el control del gobierno.

cultura, raza, lengua, gobierno, leyes, costumbres, etc. Se debería, en tal sentido, hacer primar los hechos diferenciales que realmente existan; no se trata con ello de aprobar las diecisiete Comunidades vigentes –y menos con el exagerado afán que tienen de singularidad y emulación entre unas y otras–, pero tampoco de hacerlas desaparecer intempestivamente porque sería desconocer los avances y ventajas democráticas que han traído a lo largo de su transcurrir, sin mencionar la compleja reforma que exigiría tal mutilación¹⁴.

Como alternativa –indica MUÑOZ MACHADO– es conveniente reorganizar el sistema y racionalizarlo a través de reformas estatutarias que persigan una reestructuración del mapa territorial, refundiendo algunas Comunidades Autónomas que no tengan tamaño crítico suficiente para justificar la asignación de recursos y competencias que ostentan, ni posibilidades de desarrollar su actividad en términos equilibrados y eficientes.

En materia de competencias, la CE tampoco estableció normas claras para diferenciar las que correspondían a unas y otras Comunidades, generando con ello una igualdad en los Estatutos manifestada en el ejercicio uniforme de las potestades legislativas. El autor hace referencia al “inextricable universo de las competencias” para indicar la incorrecta regulación de las mismas, así como los continuos conflictos y dificultades generados en su aplicación e interpretación. El reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas se encuentra en los preceptos 148 y 149, y aunque este último otorgue “competencias exclusivas” al Estado¹⁵, varias de ellas remiten su ejecución o gestión a las Comunidades; aunado a ello, el artículo 150.2 faculta al Estado para transferir asuntos que por su propia naturaleza sean susceptibles de transmisión.

El incipiente desarrollo de estas normas ha generado confusión respecto al tipo de competencias delegables, imbricación entre ellas –exclusivas, estatales, de desarrollo legislativo, de ejecución, concurrentes, etc.–, desarticulación en las actuaciones de los poderes públicos, y una absorción de las competencias exclusivas del Estado por parte de las autonomías¹⁶. En consecuencia, se trata de una zona de penumbra con necesidad de revisión urgente, ya sea con reforma constitucional, legal o hermenéutica jurisprudencial.

14 A nivel constitucional, su aprobación requiere mayoría muy cualificada de las cortes y su posible sometimiento a referéndum; y en la esfera autonómica, una derogación o reforma profunda de los Estatutos con la envergadura de obtener aprobación por mayoría cualificada del Parlamento autonómico.

15 En el listado de materias que se enuncian: garantía de igualdad de todos los españoles; nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo; relaciones internacionales; defensa y fuerzas armadas, administración de justicia; legislación mercantil, penal, penitenciaria, laboral, civil, propiedad intelectual; régimen aduanero y arancelario; sistema monetario; hacienda general y deuda del Estado, entre otras.

16 Ello ha llevado al Tribunal Constitucional a manifestarse en Sentencia 31/2010, señalando el carácter constitucional de las competencias estatales y la prohibición de que fueran enmendadas, condicionadas o limitadas por los Estatutos.

Pero ¿gozan de potestad legislativa las Comunidades Autónomas? En caso afirmativo, ¿qué tipo de leyes pueden dictar? MUÑOZ MACHADO considera que las potestades legislativas entran en el ámbito de la autonomía política¹⁷; de tal suerte que todas o la mayoría de las materias contempladas en la Constitución y los Estatutos, han de ser reguladas con el concurso de ambos legisladores –estatal y autonómico–.

El dilema surge cuando se trata de establecer el límite de maniobra para cada nivel de gobierno, esto es, para saber si se permite o no la concurrencia del legislador autonómico; lo cual supone fijar la naturaleza de las competencias exclusivas del Estado –legislativas plenas, parciales o compartidas– y su alcance. Al respecto, el autor sugiere que la legislación estatal se encargue preferentemente de la regulación y la autonómica concorra a complementarla bajo su autorización; así por ejemplo, los casos regionales o con menor trascendencia para el interés general podrían ser legislados autonómicamente en defecto de ley estatal. En todo caso, señala que una Asamblea autonómica no debe buscar tanto dictar leyes como atender de forma adecuada los intereses territoriales de acuerdo con sus opciones políticas.

También existe vacío en lo referido a las competencias de ejecución, porque no es lo mismo que las Comunidades Autónomas asuman la ejecución de sus propias leyes o de leyes del Estado. El artículo 149.1 de la CE se refiere a materias del ámbito estatal que pueden entrar en algunos casos, en la órbita de ejecución autonómica¹⁸. Desde 1979, los Estatutos han atribuido a las Comunidades listas muy extensas de competencias de desarrollo legislativo y de ejecución de la legislación estatal; pero para el autor no es concebible que la competencia de hacer leyes y de ejecutarlas se otorgue a dos instancias distintas –Estado y Comunidades–, sin que el creador de las mismas cuente con suficientes facultades para vigilar su cumplimiento¹⁹.

17 Sin embargo, para otros autores, como SÁNCHEZ MORÓN, FANLO LORAS y GALÁN GALÁN, la autonomía política no puede seguir viéndose como un sinónimo de autonomía legislativa, por cuanto a la hora de definirla deben tomarse como punto de inicio las elaboraciones modernas sobre la teoría general de la autonomía; es decir, aquellas que parten de un concepto amplio cuyo fundamento se halla en la capacidad de dirección y orientación de los entes autónomos y no simplemente en el poder de normación (ROBLEDO SILVA, 2010: 71).

18 Ellas son: legislación mercantil, penal, penitenciaria, laboral, civil, propiedad intelectual, pesas y medidas, planificación general de la actividad económica, fomento y coordinación de la investigación científica y técnica, sanidad exterior, régimen económico de la seguridad social, régimen jurídico de las administraciones públicas y régimen estatutario de sus funcionarios, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos, protección del medio ambiente, régimen minero y energético, prensa-radio y televisión, obtención-expedición y homologación de títulos académicos y profesionales.

19 Artículo 112 del Estatuto de Cataluña de 2006, como ejemplo del margen que el Tribunal Constitucional ha reconocido a las competencias de ejecución: "...las competencias de ejecución incluyen por tanto, la potestad reglamentaria, que comprende la aprobación de disposiciones para la ejecución de la normativa del Estado, así como la función ejecutiva,

De otra parte, se avizora la creación desmesurada de organismos públicos por parte de las Comunidades Autónomas, principalmente en la reproducción de instituciones estatales a nivel estatutario o legal, sin contar con la suficiente motivación o el correspondiente estudio previo. Esta ausencia de diseños adecuados se convierte en focos de corrupción y aunque hoy en día con la crisis se busquen eliminar, fusionar o reducir algunas de sus cargas o servicios²⁰, es difícil. Por tanto, deviene imperativo que el Estado restrinja legalmente la tipología de entidades públicas utilizadas por cualquier administración y, así, la descentralización funcional cumpla su cometido en la gestión de los servicios.

En suma, aunque en España la intención primigenia de la Constitución de 1978 era una apertura hacia el Estado social y democrático de Derecho, y la organización descentralizada, las Comunidades Autónomas han llegado a niveles de autogobierno máximos dejando muy pocos ámbitos para explorar. El título VII de la Constitución, que en palabras del autor "es un desastre sin paliativos, un complejo de normas muy defectuosas técnicamente, que se juntaron en dicho texto sin mediar ningún estudio previo ni una reflexión adecuada sobre las consecuencias de su aplicación", amerita una transformación para su correcto funcionamiento, materializable con una reforma constitucional; legal –orgánica u ordinaria–, o mediante la jurisprudencia del Tribunal constitucional.

II. ALGUNOS COMENTARIOS DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL EN COLOMBIA

Como República unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales –artículo 1 Constitución Política, en adelante CP–, Colombia no ha sido ajena al debate en torno a la configuración que debe tener su organización territorial. Muestra de ello se reflejó en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, en la que se presentaron discusiones y propuestas de unidad, regionalización, federalización o la implementación de un modelo mixto, entre otras.

La resolución final adoptada en 1991 fue y sigue siendo objeto de críticas por su falta de coherencia e insuficiencia de bases normativas²¹, lo cual ha

que en todo caso incluye la potestad de organización de su propia Administración y, todas aquellas funciones atribuidas por el ordenamiento a la Administración Pública".

20 Se enfatizan como ejemplo, tres fenómenos reiterados en las regulaciones autonómicas: la creación de entes institucionales y empresas públicas; la réplica a escala autonómica de las comisiones o agencias reguladoras, y la fijación en los Estatutos de instituciones consultivas y de control que emulan otras que tienen larga tradición en el Estado (MUÑOZ MACHADO, 2012: 182).

21 CASTRO (2000: 209) señala: "A pesar de haber sido yo miembro de esta comisión, o mejor, con la autoridad que me da el hecho de haber sido miembro de la Asamblea Nacional Constituyente, debo decir que el modelo de ordenamiento territorial que se adoptó en el año 91 fue un modelo equivocado. No hubo tiempo suficiente para estudiarlo de mejor manera,

influido en el funcionamiento de las entidades territoriales. La carencia de tales parámetros ha limitado el margen de actuación territorial, teniéndose que supeditar a distintas leyes generales y sectoriales para la asignación y la gestión de competencias; algunas de ellas: 60 de 1993, 136 de 1994, 617 de 2000, 715 de 2001, 1176 de 2007, 1438 de 2011.

Las tres directrices de la división territorial son la unidad, la descentralización y la autonomía territorial, que deben operar armónica y equilibradamente, según la Corte Constitucional²².

El artículo 287 CP establece que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y como consecuencia se les otorgan los derechos de gobernarse por autoridades propias; ejercer las competencias que les correspondan; administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, y participar en las rentas nacionales.

La autonomía constituye un avance significativo en el ámbito territorial, permitiéndoles a los entes territoriales emanciparse del Estado central al que venían vinculados como meros transmisores; sin embargo, hace falta recorrido para que la autonomía alcance su máxima expresión.

Un ejemplo de ello sería la autonomía política –que para un sector de doctrina no puede concebirse sin potestad legislativa–, y como en el caso colombiano las entidades solo gozan de potestad normativa secundaria ya que el titular de la producción legislativa es el Congreso de la República, los entes territoriales carecerían por consiguiente de autonomía política. Con respecto a ello, si bien no podemos comparar el mayor grado de autonomía que tienen las comunidades españolas –que han logrado incluso el tope máximo permitido a nivel constitucional– con respecto a las entidades colombianas, no por ello se carece de autonomía política –y en este aspecto discrepo con el autor–, ya que si bien no hay plenitud ni se manifiesta en todo su esplendor, basta gozar de potestad normativa secundaria y de otras facultades como la autodirección, la autoorientación y el autogobierno para reconocer una esfera de autonomía política (ROBLEDO SILVA, 2010: 73)²³.

Se nota, pues, un avance importante en el sentido de que ya los entes territoriales no son subordinados jerárquicos ni meros transmisores de la Nación, sino que se les han ido otorgando competencias y facultades de actuación en los ámbitos político, administrativo y financiero; con el límite, eso sí, del

se actuó en esta materia más con emociones, con sentimientos que con cabeza fría". En el mismo sentido indica HERNÁNDEZ BECERRA (2001: 93): "El "modelo" adoptado, si pudiera llamarse así, carece de definición, de hilo conductor, de pensamiento rector que permita precisarlo".

22 Sentencias C-535/1996, C-540/2001 y C-579/2001.

23 Siguiendo este cauce, la jurisprudencia constitucional ha establecido que la capacidad para darse directrices y la forma de seleccionar a sus gobernantes, permiten hablar de una autonomía política (C-1051/2001).

principio unitario manifestado por ejemplo en la exclusividad de la potestad legislativa a cargo del Congreso (art. 150 CP), o el manejo del orden público en cabeza del presidente de la República –continuando en este caso la subordinación jerárquica entre el presidente, los gobernadores y alcaldes–²⁴. Todo ello restringe de forma significativa una verdadera autonomía territorial.

En este sentido, la unidad se configura como el límite de la autonomía y ubica a Colombia en la categoría de los Estados simples²⁵ con una estructura dada por un solo ordenamiento jurídico. Así también lo ha reconocido la Corte Constitucional al señalar que estos principios deben armonizarse con el fin de que la autonomía afirme los intereses locales pero reconozca también la primacía de un ordenamiento superior²⁶.

Ahora bien, otro aspecto que merece mención es el atinente al traslado de competencias que resulta de nuestro régimen de descentralización territorial, el cual implica una entrega de poderes a las colectividades territoriales, esto es, el otorgamiento de competencias o funciones administrativas para que sean ejercidas bajo su propio nombre y responsabilidad (SANTAMARÍA PASTOR, 2009: 110). En el sistema colombiano, la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales se resolvió con una reserva de ley orgánica atribuida al Congreso de la República (art. 151 CP) y denominada "Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial" (en adelante LOOT), que se encargaría de ejecutar su reparto según los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad (art. 288 CP).

De lo anterior se colige que, así como en España, un asunto trascendental para la organización territorial no fue claramente regulado a nivel constitucional, postergando los fundamentos que debían quedar resueltos y cuya ausencia ha hecho mella durante muchos años en el aparato territorial del Estado.

Así pues, después de 20 años y por lo menos con 18 intentos fallidos, en 2011 se promulgó la LOOT 1454. Si bien establece parámetros en las materias que le fueron delegadas por la Carta Política, también ha sido palpable –como se esperaba– su imposibilidad para colmar y solucionar los significativos desaciertos constitucionales²⁷.

24 Art 296 CP: "Para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del Presidente de la República se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes".

25 Se trata de un Estado simple unitario de corte impuro o, como lo denomina VIDAL PERDOMO (2001:120), una alternativa de la fórmula de la descentralización administrativa, es decir, una fórmula complementaria del centralismo político más que un tercer modelo de organización territorial.

26 Sentencias referidas a las tensiones y limitaciones recíprocas de los principios unitario y de autonomía para el logro de un equilibrio entre ellos: C-004/1993, C-216/1994, C-535/1996, C-540/2001 y C-579/2001.

27 Ya lo advertía parte de la doctrina: "la LOOT no puede abrirse paso a pesar de la Constitución.

Unidad nacional, integración, regionalización, gradualidad, asociatividad, transparencia, equilibrio territorial y buen gobierno, son algunos de los principios inmiscuidos en la LOOT para ser desarrollados y aplicados por las entidades en su marco normativo.

Así mismo, dentro de los objetivos que se destacan encontramos: la eliminación de las duplicidades entre las competencias centrales y territoriales, el fortalecimiento del departamento como nivel intermedio y del municipio como entidad básica, y la acción conjunta y articulada de los distintos niveles de gobierno. En esta perspectiva, se deja en manos de los departamentos la formulación de las directrices y orientaciones para el ordenamiento del territorio regional y a los municipios, se encomienda la formulación y adopción de los planes de ordenamiento del territorio, entre otras.

Existe pues, actualmente en Colombia, un catálogo amplio de entes territoriales y de esquemas asociativos –departamentos, distritos, municipios, territorios indígenas, regiones, provincias, áreas metropolitanas, asociaciones de municipios–, constitucionales y legales; algunos ya en funcionamiento, otros con posibilidad de nacer y, el resto, condenados a la incertidumbre jurídica.

Es un asunto complejo que lleva a plantear posiciones con gran viabilidad desde el punto de vista legal. Un sector amplio de la doctrina viene formulando la necesidad de crear regiones²⁸ o un modelo de autonomías²⁹ que le permita al país articularse en su diversidad, primando los espacios e intereses comunes con instrumentos soberanos, y decantándose así en una fórmula intermedia entre el Estado unitario y el federal, con buena tendencia internacional, y que otorgue a los entes territoriales grados significativos de autonomía política –en especial, potestad legislativa y autogobierno–. Todas estas circunstancias y muchas más, son perfectamente aplicables en nuestro mapa territorial, que cuenta con admirable geografía y espacios naturales marcados que contribuirían a tal fin; pero aquí también valdría la pena estudiar los hechos diferenciales que

Lo que en 1991 quedó faltando no es cuestión de simple detalle. Las decisiones políticas que la Asamblea Nacional Constituyente se abstuvo de tomar no podrán ser adoptadas por el legislador. Poco podremos esperar de la LOOT pues, al estar necesariamente subordinada a la Constitución, inevitablemente la amplifica, tanto en lo favorable como en lo desfavorable. Una ley por orgánica que sea, no tiene la capacidad de enmendar lo que en la Constitución no quedó bien hecho" (HERNÁNDEZ BECERRA, 2001: 176).

28 MENDOZA MARTELO et al. (2013: 358 y 393): VERANO DE LA ROSA, E. "Una Colombia de regiones –que sea expresión real, genuina, contundente y eficaz de la descentralización de este Estado centripeto que tercamente se empeña en no dejar oxígeno para que respire la provincia nacional– debería ser un propósito estratégico de sostenido y largo aliento"; ESTUPIÑÁN ACHURY, L.: "es hora de revisar la Constitución Territorial en su título XI y el tema de los recursos consignados en el título XII... sería una reforma constitucional que le dé el estatus constitucional a la región y que posibilite su concreción inmediata, además, de aclarar las reglas de juego en materia de distribución del poder".

29 TRUJILLO MUÑOZ, A (2001: 129): "el modelo de Estado autónomico podría ofrecerle una opción válida y oportuna para encontrarse tanto con su geografía como con su historia".

menciona MUÑOZ MACHADO y preguntarse por los fundamentos que llevan a la creación de la región colombiana. Sin duda alguna, elementos geográficos, históricos, sociológicos, económicos, políticos y culturales la sacarían adelante; no obstante, en ciertos aspectos predominaría un suelo con historia común y bastante uniforme que no sería fácil diferenciar ni lograr su heterogeneidad.

Aunado a esto, puede que no estemos preparados para un margen de autonomía tan amplio que genere imbricación en las formas de gobierno, que divida más al país y que acentúe los núcleos de corrupción. Por ello, y sin desconocer las ventajas que con seguridad devienen de una Colombia regional —enriquecida en su división Andina, Amazónica, Pacífica, Caribeña, Insular o, de la Orinoquía—, no creo que sea una solución para este momento, sino que, por el contrario, se debería ahondar y pulir las instituciones y niveles en vigor, para que así, en caso de impulsarse después las regiones, tengan bases sólidas y constituyan un avance efectivo en la organización territorial del país —no un cambio meramente nominal como señala el autor que sucedería en España con la implementación del modelo federal—.

Para concluir y según las cuestiones analizadas, es claro que el legislador colombiano no ha terminado de regular el ámbito territorial; sin embargo, contamos con importantes herramientas para irlo desarrollando. Así por ejemplo, si tomamos como punto de partida el hecho de que las dos entidades territoriales con mayor trascendencia son los municipios y los departamentos, habría que reenfocar y robustecer algunas de sus competencias con el fin de que las ejerzan en asociación con la Nación.

Los departamentos, en su transcurrir como nivel intermedio de gobierno, se han mantenido dentro de la organización estatal porque sustentan una necesidad seccional para la ejecución de políticas públicas; por ello, a pesar de los intentos de supresión y sin desconocer que resultan ignorados por los entes locales que acuden muchas veces de manera directa a instancias nacionales para tramitar sus asuntos, el departamento se ha ido afianzando con medidas constitucionales, como la elección popular de gobernadores, y está llamado también a consolidarse como intermediario en la coordinación de intereses y servicios entre el nivel central y los entes locales (HERNÁNDEZ BECERRA, A. et al., 2002).

Más allá de plantear un cambio de modelo en la organización del territorio, podría optimizarse el funcionamiento de las instituciones territoriales. Aunque continúa escaso el marco normativo; cambio constitucional por ahora no, reformas sí; pero en especial, políticas encaminadas a que cada nivel de gobierno conozca sus instrumentos de gestión y, por supuesto, se impregnen de transparencia en su ejecución.

Observando que tardamos 20 años en expedir la LOOT y teniendo en cuenta la complejidad actual de una reforma constitucional en materia territorial, coincido por ahora con el pensamiento de FALS BORDA (1996: 66), que aunque defensor del modelo federal y de la implementación de la región como nivel

intermedio de gobierno, señala: "si alguna cosa he aprendido es que no vale la pena distinguir entre unos y otros, que nos embarcamos en una discusión simplemente nominalista, que lo que nos interesa es el espacio ocupado por nuestra gente, que lo hacen productivo, donde se trabaja, se produce, se crea y que ese espacio puede denominarse departamento, puede denominarse región, puede denominarse municipio".

En aras de racionalizar el sistema –propuesta que comparto con el autor de la obra reseñada– se podrían impulsar políticas como las siguientes:

- Reevaluar la eficacia de algunas infraestructuras y servicios locales o departamentales.
- Consolidar solo dos niveles territoriales: el local –municipio– y el seccional o intermedio –departamento– y articularlos funcionalmente, porque el fortalecimiento de las entidades básicas permitiría la puesta en marcha de los demás esquemas, así como la implementación de nuevas divisiones.
- Mejorar la planificación y el trazado de lineamientos estratégicos entre el gobierno, las instituciones públicas y los entes territoriales.
- Promover y desarrollar los principios consagrados en la LOOT de coordinación, concurrencia, complementariedad, eficiencia, gradualidad y equilibrio entre las competencias y recursos de las entidades territoriales vigentes.
- Fortalecer esquemas de integración, como las asociaciones de municipios, ya que podrían constituir fuertes bases para las futuras regiones en caso de fomentarse.
- Avanzar de manera paulatina hacia un mayor grado de autonomía de manera concomitante con un trabajo anticorrupción, que ayude a vigorizar las actuaciones territoriales y sin desdibujar el carácter unitario del Estado.

CONCLUSIÓN

Como puede observarse, en ambos países –España y Colombia– hay vacíos en la regulación constitucional de la organización territorial. Es una temática que aún no ha encontrado soluciones y cuyo debate continúa abierto, se va nutriendo de análisis y discusiones, así como de experiencias extranjeras. El libro de MUÑOZ MACHADO ofrece asuntos concretos que enriquecen el estudio, máxime cuando en Colombia se ha propuesto la implantación de un modelo autonómico como el español y en donde la determinación del grado de autonomía que debe conferirse a los distintos entes se torna principal.

Es importante reconocer que cada entidad territorial es singular, con lo cual sus antecedentes y expectativas también son diferentes. Por tanto, no es

conveniente la emulación entre los niveles de gobierno en la aplicación igualitaria de las facultades otorgadas.

Ahora bien, en el mismo sentido que el autor considera "absurda" la creación de un Estado federal en España sin la resolución previa de los principales problemas que han determinado la grave crisis de organización y funcionamiento que vive el Estado de las autonomías actualmente, es también apresurado hablar en Colombia de un modelo regional sin solucionar primero las notables deficiencias que aquejan a los niveles básicos de gobierno, por cuanto si no funciona adecuadamente un municipio en sus rasgos mínimos, ¿cómo lo podría lograr en el marco de un esquema asociativo o de una región? Se debe fortalecer y trabajar primero con lo que existe para luego sí pasar a esquemas de mayor complejidad.

Finalmente, una evaluación a cabalidad de las normas organizativas en ambos textos constitucionales para mejorar el funcionamiento territorial, así como una aclaración y revisión de contenidos en el reparto de competencias, ameritan como mecanismo ideal una reforma de la Constitución; sin embargo, tal actuación también puede ser explorada utilizando la legislación orgánica y ordinaria, y en cualquier caso, con el complemento modular de la jurisprudencia constitucional. En el entretanto, y principalmente en Colombia, fortalecer los municipios y departamentos como entidades territoriales básicas con aplicabilidad de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad.

BIBLIOGRAFÍA

- ALFONSO HERNÁNDEZ, PEDRO (1999). *Descentralización, desconcentración y delegación en Colombia*. Bogotá: Legis.
- BADIE, BERTRAND, y VIDAL, DOMINIQUE (2012). *El estado del mundo*. Madrid: Akal.
- CASTRO, JAIME (2000). *"La descentralización, una clave de la guerra o la paz"*. *Armas contra la guerra— de la Constitución del 91 a la democracia del siglo XXI*. Bogotá: Plural.
- FALS BORDA, ORLANDO et. al (1988). *La insurgencia de las provincias: hacia un nuevo ordenamiento territorial para Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- FALS BORDA, ORLANDO (1996). *Región e historia*. Bogotá: Tercer Mundo.
- ESTUPIÑÁN ACHURY, LILIANA (2001). *Ordenamiento Territorial en Colombia. Perspectiva Histórica y Legal*. Bogotá: Universidad Libre.
- HERNÁNDEZ BECERRA, AUGUSTO (2001). *Ordenamiento y desarreglo territorial en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

HERNÁNDEZ BECERRA, A. et al. (2002). ¿Por qué primero el Departamento?, en *Questiones Juridicae*. Bogotá: Artes Gráfica Javegraf.

MENDOZA MARTELO, G.E et al. (2013). *Una mirada a las regiones desde la justicia constitucional*. Bogotá: Universidad del Rosario.

MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO (2012). *Informe sobre España. Repensar el Estado o destruirlo*. Barcelona: Crítica, S.L.

PAREJO ALFONSO, LUCIANO (2009). *Organización y poder de organización: las potestades organizatoria y reglamentaria del complejo orgánico-funcional Gobierno y Administración*. Madrid: Iustel, 3ª ed.

PAREJO ALFONSO, LUCIANO (2010). *Lecciones de derecho administrativo*. Valencia: Tirant lo Blanch, 3ª ed.

ROBLEDO SILVA, PAULA (2010). *La autonomía municipal en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

SANTAMARÍA PASTOR, JUAN ALFONSO (2009). *Principios de derecho administrativo general I*. Madrid: Iustel, 2ª ed.

TRUJILLO MUÑOZ, AUGUSTO (2001). *El Estado y el Derecho*. Bogotá: Academia Colombiana de Jurisprudencia.

VIDAL PERDOMO, JAIME (2001). "Región y Constitución", en *Pensamiento Jurídico* 14. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.