



**UNIVERSIDAD MILITAR  
NUEVA GRANADA**

## **ESPECIALIZACIÓN DERECHO ADMINISTRATIVO**

**ÁLVARO ERNESTO PULIDO REYES**

**CORRESPONDENCIA ENTRE EL MODELO DE ESTADO  
COLOMBIANO Y LAS NECESIDADES DEL ADMINISTRADO**

**Bogotá D.C.**

**2012**

## CORRESPONDENCIA ENTRE EL MODELO DE ESTADO COLOMBIANO Y LAS NECESIDADES DEL ADMINISTRADO

Álvaro Ernesto Pulido Reyes  
Especialización Derecho Administrativo

### Resumen

El artículo presenta un estudio sobre la relación existente entre el modelo de Estado y las necesidades del ciudadano comprendidas dentro de los fines estatales consagrados en los términos de la Constitución Política de Colombia y en el marco de su organización territorial. Del mismo modo, establece como la organización del Estado, en principio, debe obedecer a la adopción de un modelo que permita el cumplimiento de sus fines esenciales, en los términos de la norma superior. El centralismo, el federalismo y el regionalismo como modelos de organización territorial están en estrecha relación con la satisfacción de los intereses de los particulares.

Palabras clave: Fines del Estado, centralismo, federalismo, regionalismo, necesidades del administrado.

## CORRESPONDENCE BETWEEN THE COLOMBIAN STATE MODEL AND NEEDS OF MANAGED

### Abstract

The article presents a study on the relationship between the model state and the needs of individuals falling within state purposes enshrined in the terms of the Constitution of Colombia, and as part of its territorial organization. Similarly, established as the state organization, in principle, should obey the adoption of a model to fulfill its essential purpose, in terms of the higher standard. The centralization, federalism and regionalism as models of public administration are closely related to the satisfaction of the interests of individuals.

Keywords: State purposes, centralization, federalism, regionalism, individuals falling.

## INTRODUCCIÓN

El presente artículo es el resultado de una investigación en la que se ha escogido como problema de estudio la correspondencia entre el modelo de Estado y las necesidades de los administrados, definidas estas en los términos de la Constitución Política. La relación de correspondencia entre uno y otras es analizada en el ámbito territorial y constitucional.

Los modelos estatales y las formas de organización territorial se presentan como mecanismos para atender las exigencias que se dan en la interacción de los elementos que conforman el Estado. El acercamiento que hace la administración pública hacia el administrado se materializa en la adopción de un modelo estatal que debe facilitar el cumplimiento de los fines del Estado y propender por su efectivo acatamiento. Es por esta razón que se hace necesario revisar las relaciones que se construyen a partir de estos conceptos y actuar de conformidad con el resultado; verbigracia, que las conclusiones surgidas de estos análisis, aporten positivamente en el alcance de la efectiva observancia de los fines proveídos como conceptos de estudio objeto de examen.

Este trabajo esboza tres momentos históricos en los que Colombia se ha organizado bajo los modelos de Estado que ha tenido: centralismo, federalismo y regionalismo.

El objetivo general es entonces, establecer que el modelo de Estado debe ser correlativo con las necesidades de la población observando los principios fundamentales que enuncia la normatividad superior.

La metodología empleada para la elaboración de este artículo comprende una investigación documental descriptiva de diversas fuentes escritas sobre el conjunto de los fenómenos jurídicos de los elementos del Estado que permiten poner de manifiesto la articulación que surge entre la organización territorial, los fines del Estado y su principal destinatario: el administrado.

## 1. EL MODELO DE ESTADO EN COLOMBIA Y LAS NECESIDADES DE LOS ADMINISTRADOS.

El ejercicio de la administración estatal, como lo afirma el profesor Diego Younes Moreno, incumbe preferentemente “... *a las autoridades más próximas a los ciudadanos...*”<sup>1</sup>. La aproximación de la administración pública hacia los administrados es un deber que se ejercita mediante la adopción de un modelo de Estado (centralismo, federalismo, regionalismo, entre otros).

La escogencia del modelo de Estado (el cual no debe confundirse con sistemas de gobierno), debe tener en cuenta las necesidades de los ciudadanos y las realidades económicas, geográficas y políticas del que las adopta. A la vez, debe buscar optimizar la forma en la que se articula la población y el poder público. De esta manera se logra el mejor resultado para el cumplimiento de los fines y del quehacer estatal. “*Las autoridades de la República de Colombia están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento*

---

<sup>1</sup> YOUNES. Diego. Derecho Constitucional Colombiano. Biblioteca Jurídica Dike. Bogotá, D.C., 1993. Pág. 312.

*de los deberes sociales del Estado y de los particulares.*”<sup>2</sup>(Constitución Política de Colombia, 1991). Artículo 2, inciso 2.

El concepto de sistema de gobierno o régimen político (presidencialismo, parlamentarismo, monarquía, etcétera) está en íntima relación con el modelo de Estado u organización territorial del Estado. Uno y otro se conjuga para atender los fines del Estado y satisfacer las necesidades del elemento población. En el primero se radica la facultad para trazar las políticas, tomar decisiones y cumplir el mandato constitucional. En el segundo se encuentra la forma en la que se organiza el elemento territorial y en el que indefectiblemente se enmarca la nación o población. Pero, aquí donde la pregunta: ¿la expresión constitucional fines del Estado corresponde a las necesidades de los administrados?

Para la Corte Constitucional es claro que el Estado social tiene deberes prestacionales frente a los administrados. En la sentencia C-040 de 2004, el Magistrado instruye:

*“El modelo de Estado diseñado por la Constitución vigente, incluye como presupuesto de la actividad estatal la búsqueda y obtención de la prosperidad general y la garantía de la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución. En este sentido nuestro Estado social de derecho busca lograr la orientación de la política administrativa hacia la satisfacción de las necesidades básicas de la población, con miras a lograr la efectividad de los derechos, tendencia que no es casual y que no aparece inusitadamente en nuestro Derecho Constitucional a partir de la Carta de 1991, sino que responde a una larga historia de transformaciones institucionales ocurridas no sólo en nuestro orden jurídico fundamental, sino también en el de las principales democracias constitucionales del mundo. En estas condiciones el Estado colombiano debe ser no sólo un verdadero promotor de la dinámica colectiva sino además el responsable del acceso de todos los ciudadanos a las condiciones mínimas de vida que garantizan el*

---

<sup>2</sup> Constitución Política de Colombia, Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991

*respeto de la dignidad humana y de los derechos fundamentales, por ello no es gratuito que el Constituyente haya prescrito en el artículo 366 de la Carta que "El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado".( Corte Constitucional, 2004)<sup>3</sup>.*

Del apartado escogido se establece entonces que los derechos, los principios y deberes consagrados en la Constitución son, entre otros, los fines que debe atender la persona jurídica del Estado colombiano, junto con la obtención de la prosperidad general. Los fines del Estado son enunciados constitucionales con los que se prevé satisfacer las necesidades de los ciudadanos; léase, llenar las necesidades de empleo, justicia, salud, amparo a la vida, honra y bienes y demás derechos inherentes a la naturaleza y a la dignidad humana, estén estos reconocidos en la Constitución o no. (Véase, artículo 94 Constitución Política de Colombia: *"La enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos"*).<sup>4</sup>. Al respecto, William Jiménez<sup>5</sup>, afirma que la consagración de un Estado Social de Derecho a satisfacer el bienestar de sus asociados, amplía la base de su legitimidad institucional en el poder público y la de sus instituciones.

La Carta Magna de 1991, señalada de constituir un Estado Bienestar en pro de la población colombiana, por los compromisos sociales consagrados en su articulado, dedica al administrado y al grupo (minorías étnicas, asociaciones,

---

<sup>3</sup> Corte Constitucional. C-040 de 2004. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

<sup>4</sup> Constitución Política de Colombia, Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991

<sup>5</sup> JIMÉNEZ. William. Eficiencia pública y legitimidad política. Revista N°38 Administración y desarrollo. ESAP. Bogotá D.C., 2002. Pág. 32.

sindicatos, entre otros) *“la esperanza de una igualdad real y efectiva, pues ella permite la remoción de los obstáculos que la impiden”*<sup>6</sup>

Es mediante el accionar de la función pública y la función administrativa que el Estado cumple con los sus fines. Mientras que la función pública debe ser comprendida, por lo menos en el sentido estricto de su concepción, como el equivalente al derecho administrativo laboral; la función administrativa, deberá considerarse como la actividad del Estado mediante la cual se ejercita la administración y se da cumplimiento a los fines estatales. La Constitución Política de Colombia se refiere a ella como la que *“...está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización y la desconcentración de funciones...”*<sup>7</sup> (Constitución Política de Colombia, 1991, artículo 209).

La descentralización y función administrativa son pilares en los que descansa buena parte del ejercicio de las funciones administrativas del Estado. Para el presente artículo baste decir que, en adhesión a la definición del profesor Libardo Rodríguez, la descentralización, implica la *“facultad que se otorga las entidades públicas diferentes del Estado para gobernarse por sí mismas, mediante la radicación de funciones en sus manos para que las ejerzan autónomamente”*<sup>8</sup>. Resulta obvio que la autonomía requiere un mínimo de elementos y que sin ellos, resulta nugatoria o distractora. En la Carta Europea de Autonomía Local se establece:

---

<sup>6</sup> RAMÍREZ. José. Principios Constitucionales del Derecho Procesal Colombiano. Señal Editora. Bogotá, D.C., 1999. Pág. 67

<sup>7</sup> Constitución Política de Colombia, Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991

<sup>8</sup> RODRÍGUEZ. Libardo. Estructura del poder público en Colombia. Editorial Temis. Bogotá. 2010. Pág. 23.

*Art. 3. Concepto de la autonomía local:*

*1. Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes.*

*2. Este derecho se ejerce por Asambleas o Consejos integrados por miembros elegidos por sufragio libre, secreto, igual, directo y universal y que pueden disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos mismos. Esta disposición no causará perjuicio al recurso a las asambleas de vecinos, al referéndum o a cualquier otra forma de participación directa de los ciudadanos, allí donde esté permitido por la Ley.<sup>9</sup>*

Entre tanto, para el autor Gustavo Humberto Rodríguez, la función administrativa es *“la forma de la actividad estatal realizada por la Administración en ejercicio del poder administrador, para dar cumplimiento o desarrollo a los cometidos estatales administrativos. Esa forma es práctica, concreta y continua. Concreta en hechos la actividad, estatal en cuanto requieren ejecución práctica”<sup>10</sup>.*

Por su parte, tratadista argentino Roberto Dromi define la función administrativa: *“la actividad desplegada por los órganos públicos en relación jerárquica (aspecto orgánico), para la ejecución concreta y práctica de los cometidos estatales (aspecto sustancial), que se hace efectiva (aspecto procesal) mediante actos y hechos jurídicos públicos”<sup>11</sup>.*

En líneas generales y considerando algunos elementos de las citas anteriores, se puede afirmar entonces que la función administrativa es la actividad que debe

---

<sup>9</sup> [http://www.femp.es/files/566-353-archivo/carta\\_europea\\_autonomia\\_local.pdf](http://www.femp.es/files/566-353-archivo/carta_europea_autonomia_local.pdf)  
(Consulta: 24/09/2012)

<sup>10</sup> RODRÍGUEZ. Gustavo. Derecho Administrativo General. Ediciones Ciencia y Derecho. Bogotá D.C., 1995. Pág. 15.

<sup>11</sup> DROMI. Roberto. Derecho Administrativo. Tomo I, Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, Buenos Aires. 1992, pag. 34



cumplir una autoridad pública para que se materialicen los fines del Estado, en cumplimiento armónico de un mandato legítimo y en observancia de los principios que le rigen. Esta actividad se puede realizar mediante la descentralización y la desconcentración de funciones.

El modelo de Estado colombiano obedece a la evolución histórico – política de la república y es traída por los asambleístas de la Constituyente de 1991 en los términos del Título I de la Constitución Política que promulga en su artículo primero: *Título I, DE LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES. Artículo 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.*

Fundamentada en la legitimidad del mandato superior y en virtud de la democracia participativa, Colombia es, al tenor del artículo precedente, un Estado en el que las directrices de la función administrativa están monopolizadas por un poder político central que se conjuga con una discreta autonomía en sus entidades territoriales.

La misma Corte Constitucional, en sentencia C-216 de 1994, se pronuncia al respecto: *“El Estado unitario supone el principio de centralización política, que se traduce en unidad de mando supremo, unidad en todos los ramos de la legislación, unidad en la administración de justicia, y, en general en las decisiones de carácter político que tienen vigencia para todo el espacio geográfico nacional.*

*La centralización política no es otra cosa que la jerarquía constitucional reconocida dentro de la organización jurídica del Estado.”<sup>12</sup>*

Empero, la centralización, en sentido estricto, difícilmente se presenta en la realidad. Conforme al profesor Libardo Rodríguez R;<sup>13</sup> es dable afirmar que dadas las dimensiones geográficas de la gran mayoría de estados, en la práctica resulta imposible administrarlo totalmente desde su centro político. Por vía de excepción, el modelo centralista puede ser viable en estados de pequeña extensión o estados minúsculos. A manera de ejemplo, se infiere que este modelo puede funcionar en un país que tenga la extensión del Principado de Mónaco cuya superficie no supera los 196 kilómetros cuadrados (el equivalente aproximado a las dos terceras partes del área urbana la ciudad de Bogotá D.C., y con una población mucho menor).

De tal manera que, el modelo centralista, dificulta el ejercicio de la función administrativa y el cumplimiento de los fines en un Estado que tiene las características del nuestro en cuanto a extensión territorial, orografía, y realidad económica. El constituyente del 91, retomando la idea del ex presidente cartagenero Rafael Wenceslao Núñez Moledo (1825-1894) ordena la conservación de la centralización política pero atemperada con la descentralización administrativa. Este tipo de organización ecléctica entre el sistema federal y el centralismo absoluto se refleja en una sola normatividad para todo el país y una sola administración de justicia nacional, pero deja en evidencia el predominio de la centralización sobre la descentralización.

---

<sup>12</sup> Gaceta Corte Constitucional. Tomo 4, abril de 1994. Págs. 265-279.

<sup>13</sup> RODRÍGUEZ. Libardo. Derecho Administrativo General Y Colombiano. Editorial Temis. Bogotá, 1995. Pág. 42

Tradicionalmente, en la historia del país se contraponen al concepto de centralismo, el de federalismo. El Estado federal, según lo define el profesor Georges Bordeau: *“es una asociación de Estados sometidos en parte a un poder único y que, en parte, conservan su independencia”*<sup>14</sup>. Centralismo y federalismo han sido elegidos como modelos de Estado u organización territorial para la administración de nuestra nación, en diferentes épocas y su estudio se ha visto sometido al enfrentamiento entre uno y otro.

## 1.1 BREVE RESEÑA DEL ANTECEDENTE HISTÓRICO

Dentro de los diversos aspectos que necesariamente convergen en el complejo estudio del cumplimiento de los fines del Estado y de la organización territorial, se encuentra el antecedente histórico de la adopción de un modelo de Estado.

Desde la época de independencia, en Colombia fue tema de interés (y aun lo sigue siendo), establecer un modelo de Estado que redunde en beneficio de república y facilite la satisfacción de las necesidades del colombiano. En efecto, nuestros connacionales de los siglos XVIII y XIX deliberaron hasta la guerra sobre la adopción de un modelo de Estado para nosotros, teniendo como referentes el republicano centralista propio de la Revolución Francesa y el modelo federal adoptado por los norteamericanos a partir de la Constitución de Filadelfia en el año de 1787.

Tanto el centralismo francés como el federalismo norteamericano han tenido detractores y seguidores en el mundo. En Colombia se han adoptado los dos

---

<sup>14</sup> BORDEAU. Georges. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Editora Nacional Cultura y Sociedad. Madrid. 1981. Pág. 73.

modelos con algunas adaptaciones que no desvirtúan los modelos y sus postulados.

### 1.1.1 La Colombia federal

*“La razón y las costumbres son en un pueblo libre lo que las cadenas y los calabozos son en un pueblo esclavo.” Camilo Torres Tenorio <sup>15</sup>*

Kalmanovitz, en su texto *La idea federal de Colombia durante el siglo XIX*<sup>16</sup>, plantea los elementos del federalismo desarrollista que expusieron en su momento dos estadistas colombianos: Manuel Murillo Toro y Salvador Camacho Roldán. En su estudio realiza una comparación sobre la experiencia federal de los estados soberanos de Antioquia y Santander bajo la Constitución de Rionegro de 1863, no sin antes observar que nuestra joven república acogió el federalismo y a su principal defensor, Camilo Torres, habida cuenta del *“despotismo, la rigidez y la ineficiencia contenidos en el centralismo colombiano”*.<sup>17</sup>

Según el texto en comento, el sistema federado es el medio que permite el equilibrio entre municipio, región y centro político. Cuenta Kalmanovitz que Inglaterra, Holanda y Estados Unidos, construyeron un orden político consensuado a partir de la descentralización y que ésta les permitió negociar la expropiación de bienes de los ciudadanos de esas naciones. La corona británica de los siglos XVII

---

<sup>15</sup> <http://www.buscafrases.com/2006/04/22/camilo-torres-la-razon-y-las-costumbres-son-en-un-pueblo-libre-lo-que-las-cadenas-y-los-calabozos-son-en-un-pueblo-esclavo/> (Consulta 22/09/2012).

<sup>16</sup> KALMANOVITZ. Salomón. *La idea federal de Colombia en el Siglo XIX*. Banco de la República. Bogotá D.C. 2006.

<sup>17</sup> KALMANOVITZ. Salomón. *La idea federal de Colombia en el Siglo XIX*. Banco de la República. Bogotá D.C. 2006. Pág 1.

y XVIII respetó la forma de organización autónoma que se dieron a sí mismas las colonias norteamericanas. Por el contrario, la corona española sometió sus colonias americanas a un gobierno en la distancia con fuertes cargas tributarias que llenaron de descontento a los americanos del sur. La libertad económica y el orden consensuado de las colonias del norte de América en contraposición a la explotación tributaria de las colonias de la América central y del sur explican la diferencia del desarrollo continuo del capital entre las colonias de las dos coronas.

Una vez las colonias suramericanas alcanzaron la independencia, desmontaron la tributación colonial que podía ascender a un 25% del Producto Interno Bruto de la Nueva Granada. Para el año de 1850, esa tributación estaba en el orden del 4 o 5% del PIB nacional. Es en las primeras décadas del siglo XIX que surge uno de los conflictos más sensibles entre centralistas y federalistas: la tributación directa.

Salvador Camacho Roldán era copartidario de la adopción del modelo federal, de descentralizar las rentas y gastos de naturaleza local. A través de sus escritos y disertaciones propuso dar a las localidades la facultad de crear e invertir sus rentas, y hacer de esa manera más posible la reforma tributaria. Eso significaba que los contribuyentes se verían incentivados a pagar sus impuestos en cuanto estos fueran invertidos de manera productiva para todos por los niveles elegidos por ellos mismos de manera visible.

Señala el autor de la referencia que Camacho Roldán nunca contestó las preguntas que al respecto él mismo se hizo: ¿Qué autoridad debía fijar el monto del impuesto?, ¿El congreso unicameral de la época?, ¿Las asambleas de diputados?, ¿Los concejos municipales?, y ¿Qué autoridad debe distribuir el impuesto entre las localidades?, ¿Cuál era la cuota individual de cada ciudadano?,

y ¿A qué reglas debe sujetarse la división de su producto entre las entidades locales y el Gobierno General?

En 1859, continúa el autor, Manuel Murillo Toro se lamentaba por haber nacido en una nación que había heredado las instituciones monárquicas y eclesiásticas de España. Afirmaba el estadista que si la corona española nos hubiera legado las instituciones republicanas en vez de las monárquicas, hubiéramos adoptado un gobierno regular y no uno en el que la sociedad estaba manchada por guerras fratricidas.

La república, prosigue, establece la necesidad de repartir los terrenos baldíos en forma democrática y no, en enormes concesiones a los amigos del gobierno o a los acreedores de la deuda pública. Decía Murillo Toro: *“Es la constitución de la propiedad la que determina el carácter político de la nación. En donde la propiedad territorial se encuentra dividida y poseída por el mayor número, la democracia es posible; pero al contrario: donde el suelo se encuentra ocupado por un pequeño número, la aristocracia ha de prevalecer”*<sup>18</sup>. Por eso, había propuesto una ley que limitaba en 100 fanegadas el máximo de reparto de terrenos baldíos. También afirma Kalmanovitz que, Murillo Toro, planteaba la necesidad de trasladar a las provincias algunas responsabilidades del gobierno nacional, pues aquellas conocían mejor que aquel, sus propias necesidades.

Según el mismo escritor, Murillo participó en la redacción de la constitución del Estado Soberano de Santander en 1857. Propuso y en efecto, así quedó, un impuesto único del 3 por mil y renunció al monopolio del aguardiente lo que redundó en una profunda crisis económica. La incomunicación geográfica por el

---

<sup>18</sup> KALMANOVITZ. Salomón. La idea federal de Colombia en el Siglo XIX. Banco de la República. Bogotá D.C. 2006. Pág. 8.

sur del hoy departamento, hacía imposible la exportación del café y el tabaco. Las concesiones privadas que otorgó para hacer las vías de comunicación hacia el río Magdalena, nunca consiguieron los fondos necesarios para realizar dicha tarea. Fue Tomás Cipriano de Mosquera quien zanjó las diferencias con los conservadores y con ella se llevó a cabo la firma de la Constitución de Rionegro en 1863, fecha en la que nuestro Estado se administró bajo el modelo federal, hasta la constitución de 1886.

De otro lado, el Estado Soberano de Antioquia de 1856 vivió un federalismo marcado con respecto al gobierno central pero centralista frente a los municipios antioqueños. La élite económica del Estado federado, apoyada en la iglesia tuvo un marcado desarrollo económico logrando ser el más próspero e independiente de la época.

Sin embargo, en uno y otro Estado, se sufren los rigores de las guerras intestinas y la clase con mayor prestancia económica se vio obligada a realizar empréstitos forzosos a la administración. La guerra también significó mayores impuestos directos y reclutamiento de jornaleros. Toda una crisis política y económica nacional.

El modelo de Estado que consagra la Constitución Política de 1863 no surge de la soberanía popular sino de la unión de unos estados soberanos que se confederan a perpetuidad. Los Estados se comprometían a organizarse conforme con los principios de gobierno popular, electivo, representativo, alternativo y responsable. Los períodos presidenciales eran de dos años.

Para Kalmanovitz, el federalismo colombiano falló al debilitar al Estado central, tanto que este último no pudo actuar como árbitro para imponer un orden político entre los Estados asociados. Tanto, que no pudo garantizar la conformación de un mercado nacional, desprovisto de trabas a la circulación de mercancías. El modelo de administración estatal, no fue consensuado sino impuesto por las clases políticas nacionales que en principio estaban más interesadas en satisfacer los intereses económicos del clero, la burguesía criolla y los propios también. Colombia fue un Estado federal desde la Constitución de 1863 hasta 1886, año en el que adopta el modelo centralista por decisión política y no, como consecuencia de un estudio concertado del tema.

*“La Constitución de 1863 consagró un federalismo a ultranza, libertades absolutas, libre comercio de armas, la prohibición al gobierno central para intervenir en el mantenimiento del orden público interno de los Estados soberanos, y estableció criterios rígidos de reforma que la hicieron prácticamente irreformable. Estas características se han visto como defectos del orden constitucional federal, pues habrían alentado el enfrentamiento de los caudillos regionales y, a partir de 1875, cuando los liberales radicales vieron cuestionada su hegemonía en los gobiernos de los Estados, que a su vez les aseguraba el gobierno federal, la intervención armada en los estados y la manipulación de las elecciones. Todo ello habría hecho imposible la unidad nacional y fortalecido los obstáculos para la formación de un Estado nacional moderno: enfrentamiento entre caudillos, centralización estatal débil, unidades subnacionales fuertes en moneda, fuerza pública, administración de justicia y aduanas, mercado interno y comunicaciones débiles, etc..”<sup>19</sup>.*

Para algunos estudiosos el federalismo no es una alternativa administrativa y de ordenamiento territorial para Colombia, porque bajo este modelo, la nación sufrió terribles consecuencias a causa de guerras civiles, vulneraciones en los derechos

---

<sup>19</sup> <http://historiacritica.uniandes.edu.co/view.php/710/index.php?id=710> (Consulta: 09/09/2012)



de los ciudadanos que uno u otro partido político provocaran y por temor a que los Estados de la unión se independicen de la actual Colombia. Para otros intelectuales, Colombia está llamada a retomar este modelo de Estado en razón a sus regiones naturales y los intereses económicos comunes entre departamentos adyacentes que empujarían la economía y el bienestar nacional. El ex senador Rodrigo Rivera, expresa:

*"Esta ordenamiento sería el punto de partida de un sistema en el cual el gobierno central tendría menos funciones, lo que redundaría en efectividad en el cumplimiento de las mismas y reduciría la burocracia y los gobiernos estatales podrían tener más atributos para resolver de la forma más conveniente los problemas de su región. El Plan de Desarrollo Nacional sería la suma armonizada de los planes de desarrollo estatales y éstos, a la vez, la de los planes de desarrollo municipales. Tanto Rivera como Rodríguez\* están convencidos de que, por encima de cualquier otra cosa, un sistema federal sería clave para lograr una paz duradera"<sup>20</sup>.*

### 1.1.2 La Colombia centralista

*"... Junta á estas buenas disposiciones de los Americanos, las riquezas, y la fertilidad de su suelo, la variedad de sus climas para admitir toda suerte de culturas, sus ríos navegables, sus producciones propias y exclusivas al resto del Universo, y dime, ¿qué les falta para ser felices? La unión, y un buen gobierno." Antonio Nariño<sup>21</sup>*

El proyecto de centralización fue dirigido en la época de independencia por el prócer Antonio Nariño. Éste bogotano, en un principio defendió la adopción de una república unitaria, bajo el precepto de que la soberanía es única e indivisible.

---

<sup>20</sup> [http://www.mamacoca.org/Compendio\\_regional/Colombia\\_federal.htm](http://www.mamacoca.org/Compendio_regional/Colombia_federal.htm) (Consulta: 09/09/2012).

\*El Senador Rodrigo Rivera fue uno de los ponentes del proyecto de federalización del país. Jorge Enrique Arbeláez dirige el Centro de Altos Estudios de Quirama, de Medellín, y estuvo al frente del grupo de constitucionalistas de esta ciudad que durante dos años prepararon el "Anteproyecto de Constitución Federal para Colombia".

<sup>21</sup> <http://www.monografias.com/trabajos18/centralismo/centralismo.shtml> (Consulta: 22 / 09 / 2012).

Argumentó que existía la necesidad de agrupar a las Provincias Unidas de la Nueva Granada en un solo poder ejecutivo que tuviera la fuerza suficiente para resistir al ataque español, que evitara las rivalidades entre las regiones; y, que mermara el poder político de los caudillos locales.

Colombia experimenta varias formas de modelo de Estado desde su independencia. Primero centralista, luego federalista y por último centralista – descentralizado, hasta nuestros días.

En el año de 1878 el Partido Conservador hace pública su postura contra el federalismo, (*aun cuando los conservadores antioqueños mantendrían una posición independiente y favorable hacia éste*)<sup>22</sup>. La alianza que celebrara los conservadores y los liberales independientes de 1886 trae de vuelta consigo la adopción del sistema centralista que se yergue como columna vertebral de la constitución de ese año.

En el marco de la crisis de la economía mundial y de la nacional (*“basada en la caída vertical de las exportaciones colombianas, especialmente de las ventas de tabaco al extranjero”*)<sup>23</sup>, junto con la práctica liberal de una política antidemocrática que vulneraba el derecho de los opositores y procuraba la pérdida de la legitimidad del poder, expone Miguel Borja, se convocó un Consejo Nacional de Delegatarios, con quienes se redactó la Constitución de 1886. Como señala el referido autor, se estableció al Estado en forma de república unitaria con la división tripartita del poder público, (al mejor estilo de Montesquieu). La soberanía se hizo residir en la nación y no en sus clases dirigentes, se organizó un Congreso

---

<sup>22</sup> <http://historiacritica.uniandes.edu.co/view.php/710/index.php?id=710> (Consulta: 09/09/2012).

<sup>23</sup> BORJA, Miguel. Estado sociedad y ordenamiento territorial en Colombia. Giro Editores Ltda. Bogotá D.C. 2000. Pág. 45.

bicameral, la administración de justicia recayó en la Corte Suprema, los tribunales y juzgados; y, se establecieron gobernadores, asambleas, alcaldes y concejos municipales.

Con más de un siglo de vigencia, la Constitución redactada por Rafael Núñez y Miguel Antonio Caro sepultó la Constitución de Rionegro y dio vida a la República de Colombia en los departamentos que sustituyeron a los estados federados. El ejecutivo tuvo siete ministerios: Gobierno, Relaciones Exteriores, Instrucción Pública, Tesoro, Fomento, Hacienda y Guerra<sup>24</sup>.

Núñez trató de conciliar el centralismo y el federalismo con la fórmula “*Centralización política y descentralización administrativa*”. La forma jurídico-política adoptada por la República de Colombia significa, conforme al profesor Libardo Rodríguez, que “*el Estado se reserva el ejercicio de las funciones constitucional, legislativa y judicial, mientras que la función administrativa la comparte con las secciones o provincias*”<sup>25</sup>. La centralización se fortaleció a través del ejercicio y de la normatividad expedida para su desempeño; la descentralización administrativa, particularmente la referida al manejo de la tributación local, no tuvo la misma evolución.

El municipio y el departamento como entidades territoriales fueron objeto de transmisión de importantes funciones administrativas; pero, al decir Younes

---

<sup>24</sup> YOUNES. Diego. Derecho Constitucional Colombiano. Biblioteca Jurídica Dike. Bogotá, D.C., 1993. Pág. 20.

<sup>25</sup> RODRÍGUEZ. Libardo. Estructura del poder público en Colombia. Editorial Temis. Bogotá. 2010. Pág. 37

Moreno, “*muchas resultaron inoperantes porque el legislador no les otorgó paralelamente una adecuada base financiera*”<sup>26</sup>.

El centralismo, expresa Fabio E. Velásquez, privilegia a una élite que monopoliza los recursos y las decisiones. Los entes territoriales tienen muy bajo poder de decisión y por ende una capacidad mínima para atender las demandas y las necesidades ciudadanas; por lo tanto, también tiene problemas para llevar a cabo procesos de desarrollo. Las inversiones del erario se realizan desde la perspectiva nacional, obligando en el mejor de los casos al mandatario regional a servir de puente de comunicación entre el Estado y las necesidades del ciudadano<sup>27</sup>.

La organización territorial del Estado en forma centralista supone que las necesidades de los administrados son acogidas y resueltas por un gobierno que administra desde el centro político. Las cargas que asume una administración centralista son el resultado de la sumatoria de las necesidades de toda la población (seguridad, participación política, justicia, dignidad, comunicación, transporte, empleo, educación, salud, entretenimiento, libre expresión, paz, ambiente sano y un largo etcétera) a cargo de una administración burocrática y lejana. El mandatario regional tiene un papel limitado en la tarea de desarrollar políticas y proyectos para la atención de las necesidades de sus administrados porque no cuenta con los recursos de capital necesarios para tal efecto y también, porque parte del tiempo que debiera emplear para el ejercicio de su función administrativa, lo emplea para hacer *lobby*, en procura de los señalados recursos.

---

<sup>26</sup> YOUNES. Diego. Obra en cita. Pág. 21.

<sup>27</sup> VELÁSQUEZ. Fabio. (1997). Los horizontes de la descentralización en Colombia. *Revista Foro*. Bogotá, Pág. 40

Si el mandatario local contara con suficientes recursos para el cumplimiento de sus planes de gobierno de manera directa, es decir, si el alcalde o el gobernador pudiera disponer de los recursos provenientes de la entidad territorial que administra, más las transferencias automáticas que le proveyera la administración central por concepto de regalías, por ejemplo, podría dedicar sus esfuerzos a la atención del administrado en ejercicio de la función administrativa que constitucionalmente debe cumplir y menos, en reuniones para lograr la financiación de los proyectos que deben estar orientados al bienestar del connacional. Pero, la administración centralista, afirma Carlos Moreno Ospina, se opone a este tipo de autonomía regional, porque tiene un efecto negativo en las finanzas nacionales. El argumento sustraído de la Revista Foro, en la que se publica un artículo del catedrático Moreno Ospina, se aprecian las siguientes líneas: *“El efecto negativo más importante que se supone producen las transferencias automáticas es la reducción del esfuerzo fiscal de los gobiernos locales”*<sup>28</sup>.

### 1.1.3 La Colombia regionalista

*“En nuestro sentir, la autonomía de las entidades territoriales ha pasado a convertirse en un enunciado puramente teórico, que no solamente resulta de manera flagrante contrario a los postulados y fines del Estado colombiano después de expedida la nueva carta Política, sino que significa inexplicablemente involución respecto del proceso legislativo previo” Corte Constitucional, Sentencia C-520 de 1994.*<sup>29</sup>

Para el tratadista Jaime Vidal Perdomo, en su libro *La región en la organización territorial del Estado*<sup>30</sup>, la Constitución Política vigente de Colombia abre las

---

<sup>28</sup> MORENO. Carlos. (1997). Transferencias y Autonomía Municipal. *Revista Foro*. Bogotá, Pág. 75

<sup>29</sup> <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=2340> (Consulta 16/09/2012)

<sup>30</sup> VIDAL. Jaime. *La región en la organización territorial del Estado*. Centro Editorial Universidad del Rosario. Bogotá D.C. 2008.

puertas para desarrollo de un Estado Regional, tal como se había venido consolidando en Italia y en España<sup>31</sup>.

Según Vidal, el Estado Regional es un modelo intermedio entre estado federal y estado centralista. Los modelos de organización territorial se establecen por las funciones que desarrollen las entidades territoriales intermedias entre municipios y el Estado. La diferencia que existe entre un departamento y un Estado miembro de una federación es que, el primero, posee solamente funciones administrativas mientras que, el segundo, es titular de funciones legislativas. El regionalismo está presente en el Reino Unido con la ampliación de poderes de los gobiernos locales de Escocia, Irlanda del Norte y el País de Gales para permitir la expresión de sentimientos nacionalistas sin llegar al federalismo.

Para Vidal, *“el reconocimiento de la autonomía se otorga no a un territorio en sí, sino a quienes lo habitan”*<sup>32</sup>. De allí que el concepto de región involucra aspectos sociológicos, históricos y culturales, con propósitos comunes (y con vocación de permanencia en el tiempo, añade el autor del presente trabajo).

Para este tratadista, la región tiene cuanto menos dos acepciones: una como unidad geográfica y administrativa sobre la que se asienta una organización administrativa; y, dos, *“como unidad de tipo político con funciones estatales de carácter legislativo y no judicial, y no solamente administrativas”*<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> VIDAL. Jaime. Ob. Cit. Pág.33.

<sup>32</sup> VIDAL. Jaime. La región en la organización territorial del Estado. Centro Editorial Universidad del Rosario. Bogotá D.C. 2008. Pág. 33.

<sup>33</sup> VIDAL. Jaime. Ob., Cit., Pág. 16.

Bajo estos presupuestos está fundado el nuevo mapa de administración territorial de Colombia, en el que la cartografía nacional sería dividida en ocho regiones. Aunque la nueva propuesta no fue de buen recibo por algunos sectores de la opinión pública<sup>34</sup>, si se percibe que la Nación, la administración y la academia insisten en una nueva división administrativa acorde con la realidad del país, en el que los procesos de autonomía local, descentralización y autonomía fiscal sean parte una realidad para que se concreten de forma expedita los derechos de los administrados nacionales.

La nueva Ley de Ordenamiento territorial (Ley 1454 de 2011), es el producto de mandatos constitucionales, entre ellos:

*Artículo 286. 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.*

*Artículo 288. La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.*

*Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.*

*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*

---

<sup>34</sup> VIDAL. Jaime. Ob., Cit., Pág. 171.

*provenientes del Fondo Nacional de Regalías. Igualmente definirá los principios para la adopción del estatuto especial de cada región.*

*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.<sup>35</sup>*

No obstante la expedición de la Ley de Ordenamiento Territorial, casi 20 años después de haber sido promulgada la Constitución Política, ésta presenta una serie de falencias que en la opinión del economista Alberto Maldonado Copello, se pueden resumir en el siguiente texto:

- *“A pesar del mandato constitucional de contar con una norma orgánica que distribuya con claridad las competencias en todos los sectores, la ley 715 de 2001 se concentra solamente en los sectores de educación y salud.*
- *Ante este vacío legal, las competencias se han venido distribuyendo en leyes ordinarias de menor jerarquía y estabilidad, creando un cuadro confuso, disperso e insuficiente, que afecta asuntos tan importantes como la promoción del desarrollo económico local, la atención de los desplazados y poblaciones en extrema*

---

<sup>35</sup> Constitución Política de Colombia, Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991.



*pobreza, la prevención y atención de desastres, o la preservación del medio ambiente.*

- *Este asunto es dramático en el caso de la población desplazada, dado que no son claras las competencias de los niveles de gobierno y hay conflictos entre la Nación y las entidades territoriales; la propia Corte Constitucional denunció este hecho y ha ordenado al gobierno que precise las competencias [3]. Pese a ello y al compromiso incluido en el Plan Nacional de Desarrollo [4], la flamante LOOT no trata la materia y esta ni siquiera mereció mención en el texto de la exposición de motivos.”<sup>36</sup>*

Para Maldonado Copello, el proyecto aprobado es una farsa porque no desarrolla ninguno de los temas fundamentales que ordena la Constitución, entre ellos, la distribución de competencias entre Estado y Entidades Territoriales, regulación de regiones y provincias y la conformación de entidades territoriales indígenas. Es más, argumenta que no es posible compartir el optimismo del entonces Ministro del Interior porque la expedición de la norma, no es más que el reflejo de la voluntad del gobierno que no *“tiene interés alguno en modificar la actual organización territorial del país, lo que implica que considera que los departamentos, distritos y municipios son las formas convenientes y necesarias y que no se justifica crear mayores estructuras político administrativas que redunden en burocracias ineficientes.”*<sup>37</sup>

Y pareciera que no le falta razón, o al menos a esa conclusión se puede llegar cuando se aprecia en el artículo 3 de la mencionada norma, que la descentralización, principio rector del ordenamiento territorial, se destina para ejercer mayor autonomía a las entidades territoriales, pero se haya supeditado a

---

<sup>36</sup> <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/2099-maldonado.html>  
(Consulta: 24 / 09 / 2012).

<sup>37</sup> <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/2099-maldonado.html>  
(Consulta: 24 / 09 / 2012).

que la Nación provea los fondos para su funcionamiento. ¿Dónde queda entonces la autonomía?

*“Artículo 3. Descentralización. La distribución de competencias entre la Nación, entidades territoriales y demás esquemas asociativos se realizará trasladando el correspondiente poder de decisión de los órganos centrales del Estado hacia el nivel territorial pertinente, en lo que corresponda, de tal manera que se promueva una mayor capacidad de planeación, gestión y de administración de sus propios intereses, garantizando por parte de la Nación los recursos necesarios para su cumplimiento”<sup>38</sup>.*

El regionalismo, es un modelo de Estado incipiente dadas las características en que se ha adecuado para Colombia. La normatividad que debiera impulsarlo no le otorga las facultades necesarias para que se concrete la autonomía de la que si gozan algunas entidades territoriales extranjeras como las comunidades autónomas de España. La consecuencia es apenas lógica: la satisfacción de las necesidades de los administrados seguirá objeto de la misma atención distante de la que ha sido objeto desde los tiempos de la primera república.

## 2. EL RECONOCIMIENTO DE LAS NECESIDADES DE LOS ADMINISTRADOS Y EL ESTADO.

El ser humano, lejos de ser sólo un agente de la economía nacional, o un elemento aislado del Estado, requiere la satisfacción de necesidades para su

---

38

<http://www.mij.gov.co/Ministerio/Library/News/Files/CARTILLA%20LEY%20ORGANICA%20DE%20ORDENAMIENTO%20TERRITORIAL72.PDF> (Consulta: 24 / 09 / 2012).

existencia. Dado el caso en el que no se satisficiera alguna, la persona moriría<sup>39</sup>. Las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), identifica las carencias críticas de una población y consecuentemente se constituyen en factor de protección del Estado. Según el índice NBI, estas son: acceso a la vivienda, acceso a servicios sanitarios, acceso a la educación y capacidad económica.

*“En [América del sur](#), por ejemplo se considera Población con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) a la que se reúne alguna de las siguientes condiciones:*

- *Más de tres personas viviendo en una misma habitación;*
- *Alojamiento en viviendas precarias o de inquilinato;*
- *Falta en la vivienda de retrete con [descarga de agua](#);*
- *Que en la familia exista algún niño entre 6 a 12 años que no vaya a la escuela”<sup>40</sup>.*

Conforme al sitio web en consulta, llama la atención como el índice NBI, (cuyo uso es recomendado por la CEPAL para calcular los índices de pobreza y de miseria de una población), no incluye como necesidad básica, por ejemplo, la alimentación. Tampoco el acceso al servicio público de salud, cuando es apenas obvio, que la insatisfacción de estas necesidades conllevan indiscutiblemente a una calidad de vida precaria para el ciudadano, cuando no, a su muerte.

La Constitución Política nacional, no se refiere a la satisfacción de las necesidades básicas de la población en los términos de la CEPAL, sino a “...*necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable*”<sup>41</sup> (Artículo 366 Constitución Política de Colombia). La Carta Constitucional colombiana no considera como necesidad la alimentación o la vivienda, (por lo menos para la población vulnerable), a pesar de ser un extenso tratado garante de libertades y derechos para los asociados colombianos. La exclusión del alimento

---

<sup>39</sup> [http://es.wikipedia.org/wiki/Necesidades\\_b%C3%A1sicas\\_insatisfechas](http://es.wikipedia.org/wiki/Necesidades_b%C3%A1sicas_insatisfechas) (consulta: 07/10/2012).

<sup>40</sup> [http://es.wikipedia.org/wiki/Necesidades\\_b%C3%A1sicas\\_insatisfechas](http://es.wikipedia.org/wiki/Necesidades_b%C3%A1sicas_insatisfechas) (consulta: 07/10/2012).

<sup>41</sup> Constitución Política de Colombia, Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991

como necesidad básica a satisfacer para la supervivencia del connatural, plantea la vulneración de un derecho fundamental conexo con la vida. No es suficiente con que el gobierno de turno adelante planes de comedores comunitarios o el artículo 94 de la Constitución Nacional eleve a la categoría de derecho constitucional aquellos que no se encuentren taxativamente señalados en ella. El alimento debe ser considerado un derecho fundamental y elevarlo a esa categoría. El Estado debe garantizar su provisión, por lo menos para aquel que no lo tiene o está en condiciones precarias para haberlo. Igual tratamiento debe dársele a la satisfacción de otros derechos como el de la salud.

El reconocimiento de estas y otras necesidades de la población, requiere de la intervención del Estado para que las satisfaga. El particular nunca tendrá esta tarea como obligación natural.

Luis Hernán Santarsiero, autor del artículo *Necesidades, bienestar e intervención social del estado: ejes de debate conceptual para el desarrollo de políticas sociales*<sup>42</sup>, expone las obras de Ian Gough, Len Doyal, o Amartya Sen y Manfred Max Neef.

En su trabajo, el catedrático argentino cita a Ian Gough y su perspectiva de la necesidad del ser humano, como mero acumulador de bienes dentro de un sistema capitalista como ordenador de la economía. Según los autores citados, las necesidades de los ciudadanos se pueden catalogar como individuales y comunes y sus satisfactores se desenvuelven dentro del mercado de capital. Esta postura

---

<sup>42</sup> [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1669-27212011000100003](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1669-27212011000100003)  
(Consulta: 25 /09 / 2012).

crea una tensión que se observa a través del postulado “*requerimientos del capital frente a los requerimientos de las personas*”<sup>43</sup>.

Para que el Estado no se convierta en una entidad paternalista, las necesidades deben ser analizadas desde la perspectiva moral. Este actuar previene la incursión en gastos suntuarios o desatender necesidades apremiantes comunes para los demás administrados.

Según este autor, la satisfacción de las necesidades debe estar ceñida a una planificación social:

*“Creemos que frente al reconocimiento de necesidades y de la falta de bienes y servicios para su satisfacción que una sociedad construye a partir de demandas dirigidas a los marcos institucionales y estatales, las políticas sociales a implementar deben dar cuenta sí o sí de los compromisos éticos y morales que se traducen en obligaciones sociales del Estado. Estas instancias de intervención política deben partir de dos recursos: el conocimiento técnico sobre las necesidades y el conocimiento que los actores sociales tienen de sus necesidades sentidas. Estos recursos tomados en conjunto representan las dos instancias de la problemática de las necesidades: el aspecto universal y el particular en la satisfacción de las mismas”<sup>44</sup>.*

La satisfacción de las necesidades del administrado, requiere de la organización pertinente para que el Estado sea próximo al ciudadano. El modelo de Estado debe tener las cualidades que le permitan conocer de primera mano las

---

<sup>43</sup> [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1669-27212011000100003](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1669-27212011000100003)  
(Consulta: 25 /09/2012).

<sup>44</sup> [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1669-27212011000100003](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1669-27212011000100003)  
(Consulta: 25 /09/2012).

necesidades insatisfechas de la población y sus características, la ubicación geográfica de la población que tiene determinada necesidad y los recursos para suplirlas. El modelo de Estado es la forma de organización territorial que permite garantizar la cercanía entre el gobierno y la población. Un modelo de Estado que no facilita la cercanía entre ciudadano y gobierno se torna inadecuado y facilita la vulneración de los derechos consagrados en la Carta Magna porque vuelve a la administración lejana, burocrática y torpe.

Un modelo de Estado que permita el desarrollo de políticas sociales, tal como lo admite la Constitución, en donde el gobernante disponga de primera mano de los recursos necesarios para cumplir con planes de gobierno social, que se caracterice por reconocer y atender las necesidades del administrado en ejercicio de sus derechos fundamentales, necesariamente debe revertir las insondables brechas de las diferencias económicas de la población.

La centralización política y particularmente la descentralización administrativa, como ya se dijo, resultan inoperantes sino cuentan con los recursos del erario para su funcionamiento. El federalismo, lejos de ser un fantasma histórico, es una propuesta que puede acercar al gobernante y al ciudadano, siempre y cuando tenga las cortapisas necesarias para evitar que los gobernantes se conviertan en los caudillos políticos de antaño y desnaturalicen su finalidad. El regionalismo aun no cuenta con las herramientas jurídicas necesarias para concretar el trasfondo social de la Constitución y en consecuencia, las necesidades del ciudadano deberán esperar un buen tiempo para que se logre lo enunciado: que el modelo de Estado corresponda a las necesidades del ciudadano.

## CONCLUSIONES

La elección de un modelo de Estado debe garantizar la estrecha comunión entre administración y población, de tal manera que aquella pueda conocer y atender las necesidades del administrado sin burocracia o distancias innecesarias.

Un estado social de derecho está llamado a aminorar las diferencias económicas que se evidencian en una sociedad como la nuestra.

Si bien es cierto que la satisfacción de las necesidades de la población tiene un serio componente económico, también es cierto que es obligación del Estado desarrollar políticas en las que se garantice el flujo de capital necesario para cumplir con este fin del Estado.

La descentralización es una excelente herramienta jurídica para que el gobierno central se acerque al administrado. Para que esta herramienta cumpla con su objeto, el gobierno debe proveerla de los recursos necesarios (erario, personal, políticas, etcétera.) de manera continua y autónoma.

La academia, a través de su producción intelectual interpreta que cada vez es más necesario replantear la organización territorial del Estado colombiano, e indefectiblemente señala que la autonomía de los entes territoriales no debe ceñirse sólo a la atribución de tareas administrativas. La autonomía fiscal de los entes territoriales es la diferencia que hay entre una administración descentralizada en el papel y un gobierno cercano al administrado.

## BIBLIOGRAFÍA

YOUNES. Diego. Derecho Constitucional Colombiano. Biblioteca Jurídica Dike. Bogotá, D.C., 1993.

Constitución Política de Colombia, Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991.

JIMÉNEZ. William. Eficiencia pública y legitimidad política. Revista N°38 Administración y desarrollo. ESAP. Bogotá D.C., 2002.

RAMÍREZ. José. Principios Constitucionales del Derecho Procesal Colombiano. Señal Editora. Bogotá, D.C., 1999.

RODRÍGUEZ. Libardo. Estructura del poder público en Colombia. Editorial Temis. Bogotá. 2010.

Derecho Administrativo General Y Colombiano. Editorial Temis. Bogotá. 1995.

RODRÍGUEZ. Gustavo. Derecho Administrativo General. Ediciones Ciencia y Derecho. Bogotá D.C., 1995.

DROMI. Roberto. Derecho Administrativo. Tomo I, Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, Buenos Aires. 1992.

BORDEAU. Georges. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Editora Nacional Cultura y Sociedad. Madrid. 1981.

KALMANOVITZ. Salomón. La idea federal de Colombia en el Siglo XIX. Banco de la República. Bogotá D.C. 2006.

BORJA. Miguel. Estado sociedad y ordenamiento territorial en Colombia. Giro Editores Ltda. Bogotá D.C. 2000.

VELÁSQUEZ. Fabio. (1997). Los horizontes de la descentralización en Colombia. *Revista Foro*. Bogotá.

Gaceta Corte Constitucional. Tomo 4, abril de 1994. Págs. 265-279.



MORENO. Carlos. (1997). Transferencias y Autonomía Municipal. *Revista Foro*. Bogotá.

VIDAL. Jaime. La región en la organización territorial del Estado. Centro Editorial Universidad del Rosario. Bogotá D.C. 2008.

Corte Constitucional. (27 de Enero de 2004). *Secretaría General Alcaldía Mayor de Bogotá*.

Recuperado el 25 de julio de 2012, de

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=13189>

Burdeau, G. (1981). *Derecho Constitucional e instituciones políticas*. Madrid: Editora Nacional Cultura y Sociedad.

*Constitución Política de Colombia*. (1991). Bogotá D.C.

*Derecho Administrativo* (Vol. I). (1992). Buenos Aires: Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma.

Kalmanovitz, S. (17 de julio de 2003). *La idea federal de Colombia durante el siglo XIX*. Recuperado el 07 de marzo de 2012, de <http://www.banrep.gov.co/documentos/presentaciones-discursos/pdf/fed.pdf>: <http://www.banrep.gov.co/documentos/presentaciones-discursos/pdf/fed.pdf>

Moreno, D. Y. (1993). *Derecho Constitucional Colombiano*. Bogotá D.C.: Biblioteca Jurídica DIKE.

Perdomo, J. V. (1999). *Colección textos de jurisprudencia*. Bogotá D.C.: Editorial Universidad del Rosario.

R., L. R. (1996). *Derecho Administrativo General y Colombiano*. Bogotá D.C.: Temis.

Rodríguez, G. H. (1995). *Derecho Administrativo General*. Bogotá D.C.: Ediciones Ciencia y Derecho.

## CIBERGRAFÍA

[http://www.femp.es/files/566-353-archivo/carta\\_europea\\_autonomia\\_local.pdf](http://www.femp.es/files/566-353-archivo/carta_europea_autonomia_local.pdf)  
(Consulta: 24/09/2012).

<http://www.buscafrases.com/2006/04/22/camilo-torres-la-razon-y-las-costumbres-son-en-un-pueblo-libre-lo-que-las-cadenas-y-los-calabozos-son-en-un-pueblo-esclavo/> (Consulta 22/09/2012).

<http://historiacritica.uniandes.edu.co/view.php/710/index.php?id=710> (Consulta: 09/09/2012).

[http://www.mamacoca.org/Compendio\\_regional/Colombia\\_federal.htm](http://www.mamacoca.org/Compendio_regional/Colombia_federal.htm)  
(Consulta: 09/09/2012).

<http://www.monografias.com/trabajos18/centralismo/centralismo.shtml>  
(Consulta: 22 / 09 / 2012).

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=2340> (Consulta  
16/09/2012).

[http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/2099-  
maldonado.html](http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/2099-maldonado.html)  
(Consulta: 24 / 09 / 2012).

[http://www.mij.gov.co/Ministerio/Library/News/Files/CARTILLA%20LEY%20OR  
GANICA%20DE%20ORDENAMIENTO%20TERRITORIAL72.PDF](http://www.mij.gov.co/Ministerio/Library/News/Files/CARTILLA%20LEY%20ORGANICA%20DE%20ORDENAMIENTO%20TERRITORIAL72.PDF) (Consulta:  
24 / 09 / 2012).

[http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1669-  
27212011000100003](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1669-27212011000100003) (Consulta: 25 /09 / 2012).

[http://es.wikipedia.org/wiki/Necesidades\\_b%C3%A1sicas\\_insatisfechas](http://es.wikipedia.org/wiki/Necesidades_b%C3%A1sicas_insatisfechas)  
(consulta: 07/10/2012).

#### SENTENCIAS:

Colombia. Corte Constitucional. C-040 de 2004. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-216 de 1994.

Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-520 de 1994.