

# El Municipio Colombiano:

Reflexiones para la reconciliación territorial



**Gabriel Alberto Goyes Herrera**



# El Municipio Colombiano:

Reflexiones para la reconciliación territorial

# **El Municipio Colombiano:**

Reflexiones para la  
reconciliación territorial

# El Municipio Colombiano:

Reflexiones para la reconciliación territorial

# **El Municipio Colombiano:**

Reflexiones para la  
reconciliación territorial

Gabriel Alberto Goyes Herrera

2019

***El Municipio Colombiano: Reflexiones para la reconciliación territorial***

Gabriel Alberto Goyes Herrera

**Editor:** Luz Elida Vera Hernández, Editorial UNIMAR

**Fecha de publicación:** 30 de octubre de 2019

**Páginas:** 74

**ISBN:** 978-958-8579-54-2

**Existencias**

**1 Libro Biblioteca Nacional – Libros**

***El Municipio Colombiano: Reflexiones para la reconciliación territorial***

Gabriel Alberto Goyes Herrera

**Entidad editora:** Editorial UNIMAR, Universidad Mariana

**Fecha de publicación:** 30 de octubre de 2019

**Páginas:** 73

**ISBN:** 978-958-8579-54-2

**Edición:** Primera

**Formato:** 13,5 x 21,5 cm

**Colección:** Ensayo

**Materia:** Derecho

**Materia tópico:** Grupos sociales

**Palabras clave:** Reconciliación territorial, Derecho, Colombia, municipio

**País/Ciudad:** Colombia / San Juan de Pasto

**Idioma:** Español

**Menciones:** Ninguna

**Visibilidad:** Página web Editorial UNIMAR, Universidad Mariana

**Tipo de contenido:** El Municipio Colombiano: Reflexiones para la reconciliación territorial

© Gabriel Alberto Goyes Herrera

© Editorial UNIMAR

**Editorial UNIMAR**

**Luz Elida Vera Hernández**

Directora Editorial UNIMAR

**Leidy Stella Rivera Buesaquillo**

Corrección de Estilo

**David Armando Santacruz Perafán**

Diseño y Diagramación

**Correspondencia:**

Editorial UNIMAR, Universidad Mariana

San Juan de Pasto, Nariño, Colombia, Calle 18 No. 34 – 104

Tel: 7314923 Ext. 185

E-mail: [editorialunimar@umariana.edu.co](mailto:editorialunimar@umariana.edu.co)

**Disponible:** <http://editorial.umariana.edu.co/libros>

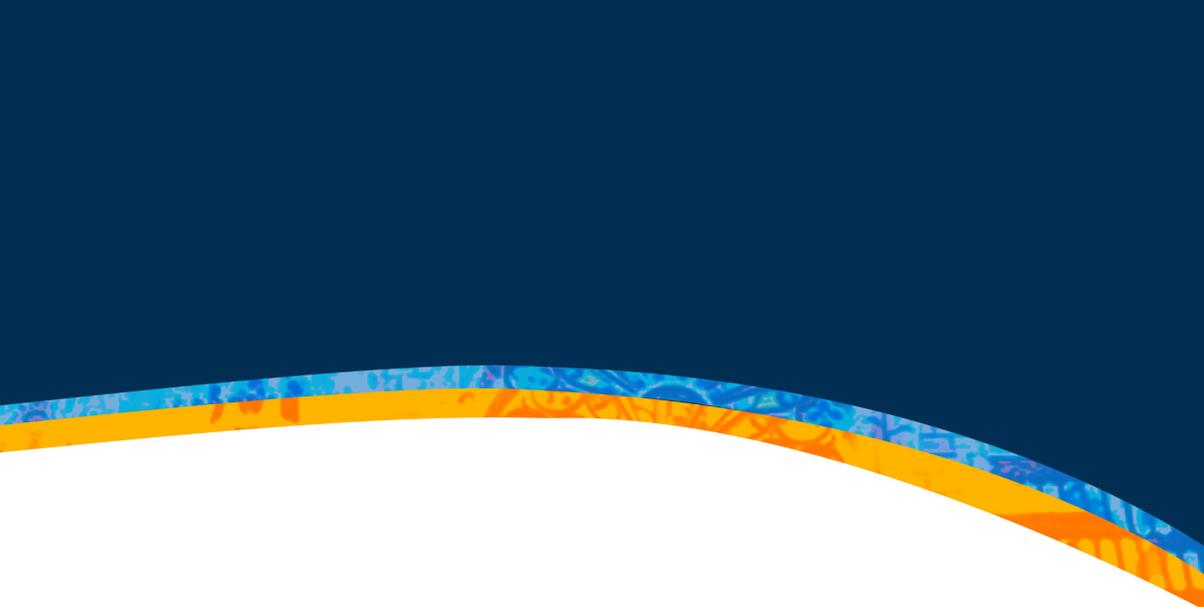
**Cítese como:** Goyes, G. (2019). *El Municipio Colombiano: Reflexiones para la reconciliación territorial*. San Juan de Pasto: Editorial UNIMAR.

Las opiniones contenidas en el presente libro no comprometen a la Editorial UNIMAR ni a la Universidad Mariana, puesto que son responsabilidad única y exclusiva de su autor, de igual manera, él ha declarado que en su totalidad es producción intelectual propia, en donde aquella información tomada de otras publicaciones o fuentes, propiedad de otros autores, está debidamente citada y referenciada, tanto en el desarrollo del documento como en las secciones respectivas a la bibliografía.

El material de este libro puede ser reproducido sin autorización para uso personal o en el aula de clase, siempre y cuando se mencione como fuente su título, autor y editorial. Para la reproducción con cualquier otro fin es necesaria la autorización de su autor y de la Editorial UNIMAR de la Universidad Mariana.

# Contenido

<b>Prólogo</b>	13
<b>Introducción</b>	19
<b>Capítulo 1. El estado entre la Unidad Orgánica y la Proximidad</b>	23
<b>1.1 Noción de Principios para el derecho</b>	26
<b>1.2 La Unidad Orgánica en el Estado Moderno</b>	26
1.2.1 Nociones de territorio para el Estado moderno	27
1.2.2 El Principio de Unidad Orgánica	29
1.2.3 El principio de Unidad Orgánica y sus efectos en la Constitución	30
<b>1.3 La proximidad en el Estado contemporáneo</b>	31
1.3.1 Los Modelos de Estado, el Origen de la Transformación	31
1.3.2 El Estado Territorial su Origen y su Estructura	35
1.3.3 La Racionalidad Managerial la Estructura del Estado Territorial	36
1.3.4 El Principio de Proximidad	38



<b>Capítulo 2. Desarrollo del Derecho frente al Municipio Colombiano</b>	41
2.1 La Génesis del Territorio: El Municipio Colombiano	44
2.2 El Municipio frente a la Constitución de 1991	46
2.3 La categorización del Municipio Colombiano desde la Ley 136 de 1994	51
2.4 Desarrollo Legislativo frente al Municipio en Colombia	53
<b>Capítulo 3. Tendencias Normativas hacia los Principios de Unidad Orgánica y Proximidad</b>	57
3.1 Tendencias Normativas desde la Unidad Orgánica	59
3.2 Tendencias Normativas desde la Proximidad	63
4. Conclusiones	67
5.Recomendaciones	69
Referencias	70

# **El Municipio Colombiano:**

Reflexiones para la reconciliación territorial

*A la fuerza inspiradora de sabiduría: Mi Dios,  
esperanza mía, en quien confío.*

*A mi Madre, compañera en la búsqueda de mi  
felicidad, forjadora de cada uno de mis sueños.*

*A la Colombia territorial, que guarda en su  
pueblo, el anhelo de una sociedad más justa.*

# **El Municipio Colombiano:**

Reflexiones para la reconciliación territorial

# Prólogo

Con mucha alegría y responsabilidad -y hasta temor- recibí el encargo por parte del autor de prologar esta obra. Gabriel fue mi alumno de la *Maestría en Derecho* en la Universidad Mariana de Pasto; desde entonces, hace ya unos semestres atrás, pude observar y valorar sus habilidades intelectuales, su exquisito verbo, así como su talante humano muy bien constituido, con seguridad desde su hogar, y su sano entorno familiar, universitario, ciudadano y de terruño.

Ya fui jurado de este trabajo y, en su momento, en la muy estimada Universidad Mariana en la también queridísima ciudad de Pasto, me presenté a esa grata labor académica, exponiendo mis consideraciones: alabanzas, críticas y recomendaciones.

Veo con mucha complacencia que su tesis o trabajo de grado es ahora libro; no dudo que de aquí en adelante vendrán de Gabriel otros aportes intelectuales de todo tipo (cátedra, artículos, capítulos, libros, conferencias...) para orgullo de su familia, de su alma mater y de su tierra nariñense.

\*\*\*

Muchas cosas podría decirse de esta obra, sin embargo, a las volandas, dejándome llevar de un sentimiento espontáneo sin más, quiero subrayar tan solo algunas.

Me llamó mucho la atención en la *Dedicatoria* del libro su referencia a Dios. La influencia del marxismo que proclamó desde el comienzo, que la religión era una ideología despreciable y que por tanto era el opio del pueblo, así como de un laicismo extremo que a punta de subrayar del mensaje de Jesús la autonomía de las dos esferas, la de Dios y la del César, ha llevado a fijarse solo en la del Estado y no en Dios, y ha desembocado, por obra de las dos grandes corrientes y otros factores, en el nefasto ateísmo por parte de su criatura predilecta: el hombre ¡Grave comportamiento!

Gabriel, sin embargo, frente a esas mentalidades opuestas u olvidadas de Dios, recupera la humildad que consiste justamente en reconocer la grandeza de Dios como lo hizo María en su *Magnificat*: “Mi alma proclama la grandeza del Señor y exulta mi espíritu de júbilo en Dios mi Salvador...”. Esta manifestación de Fe Cristiana hace honor a su pertenencia a una universidad que se llama Mariana.

Pero también hace honor a nuestra Constitución Política de 1991, que invoca el nombre de Dios sin ambages para poder sacar adelante los valores y propósitos allí contenidos, aunque pareciera que dicha invocación ha quedado solo en el papel; casi nunca se le invoca, casi nunca se le menciona, faltando así a la primera de las justicias: la de “dar a Dios lo que es de Dios”. Por eso, el evangelista *san Mateo* en las *Bienaventuranzas* dice: “Dichosos los que tienen hambre y sed de la justicia porque ellos serán saciados”; fijémonos que *Mateo* dice: hambre y sed “de la justicia”, porque, en efecto, esa es

la primera, genuina y real justicia. Todas las demás justicias son subyacentes a ésta; por eso, el mismo *Jesús* en otro momento dijo: “Buscad primero el Reino de Dios y su justicia y todo lo demás se les dará por añadidura”.

Bien Gabriel por esa justa proclamación.

\*\*\*

Otra cosa que amerita una palabra más en esta obra es la conexión que busca el autor entre los principios de unidad orgánica y proximidad por parte del Estado.

Ambos principios, en efecto, deben estar continuamente cerca el uno del otro; al Estado le corresponde el deber superior de buscar y lograr la unidad orgánica, tal y como lo establece el Artículo 1 de nuestra Constitución: “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria...”. Y es que ciertamente la unidad es un valor en todo: en la persona misma, en la familia, en la sociedad, en el Estado... Por el contrario, la desunión, la confrontación, la extrema polarización, son males que aquejan a todo cuerpo, sea físico o moral.

Ahora bien, la unidad no es obstáculo para que exista diversidad, multiplicidad de factores, de opiniones, que desde luego enriquecen a su turno la unidad misma. El mismo texto constitucional a continuación de priorizar la unidad de la República, establece la descentralización, la autonomía de las entidades territoriales. Con ello, en 1991 llegó, a mi parecer, la anhelada síntesis histórica colombiana entre las viejas constituciones federalistas de 1858 y 1863, y la unitaria de 1886.

Es también el anhelo que se percibe en la obra de Gabriel y que debe siempre palpitar en la acción del Estado y de

los municipios en una sana tensión recíproca: unidad con proximidad, aunque en el fondo es lo mismo: es custodiar la unidad de lo grande con lo pequeño, la cercanía del superior con el inferior, la relación estrecha entre el cuerpo y sus miembros. Solo así el cuerpo entero crece sano.

\*\*\*

El Municipio, otro elemento desarrollado en la obra de Gabriel. Un Estado que solo se ocupa de lo suyo estructural primario soslayando sus componentes –en este caso el Municipio (aunque podría traerse a cuento las regiones, las subculturas, las etnias...)- tiende a ser dictatorial, autoritario, desmedido, arbitrario, y, en últimas, llamado a su propia disolución; fue lo que le ocurrió, por poner dos ejemplos únicamente, a la Unión Soviética y a la Yugoslavia comunista; en efecto, la URSS terminó desecha, hoy convertida en una Federación, y la Yugoslavia de Tito hoy son varios Estados o repúblicas; y es que un Estado constituido a base de miedo y fuerza postizas no resiste, porque sus savias vivas buscan su propia identidad.

En nuestro país, el Municipio debe ser visto, como lo dice Goyes Herrera, con consideración, con atención, con sumo respeto, como elemento que enriquece al conjunto. No verlo es tapar el sol con la mano y cometer un grave error.

Y tratándose de Nariño y sus municipios, existe una deuda histórica con esta región del país; los padres de la Patria trataron a esta porción territorial con dureza extrema que aún requiere de reparación; se está a destiempo, pero “nunca es tarde”. Sin pretender abrir heridas de vieja data de lo que se trata es de revitalizar el muy querido, valioso y rico municipio nariñense; pero lo mismo dígase de tantas otras regiones olvidadas de Colombia: los antiguos Territorios Nacionales,

enhorabuena elevados a Departamentos por la Constitución de 1991, el Chocó, etc. Goyes no se circunscribe a Nariño, tiene una mirada más amplia, pero yo sí me atrevo a decirlo con su venia.

\*\*\*

Hay que ir más delante de esta obra; no basta con decir que se debe crear normas jurídicas que tiren hacia adelante en materia de acercamiento de los principios de unidad orgánica y proximidad; existe una tarea por delante de tipo propositivo; hay labor, entonces, por desarrollar, desde luego por algo se comienza, y una buena teoría -como la que está ínsita en este libro- puede llevar a una buena práctica (normas jurídicas), así como una buena práctica debe basarse en una buena teoría.

Esas normas deben ir más allá de meros estándares tipo, deben mirar en profundidad la riqueza particular de cada región y municipio como dice el autor. Nariño la tiene, pero la Costa pacífica, la Costa Atlántica... también. Ya dije que el autor tiene una mirada de amplio horizonte. Hay que ser creativos y concretizadores en esta materia. No puede el Estado seguir haciéndose el de la “vista gorda”, es decir, mirar a todos con la misma medida. Esos vacíos de Estado son muy perjudiciales para la salud de la Nación, es también lo que ocurre, de manera análoga y valga la comparación, como se ha denunciado, por cierto, en los territorios donde estaban las FARC antes del Acuerdo de 2016 y que nuestro Estado ha desatendido. Así como a los hijos no se les trata con el mismo rasero, a las regiones y municipios hay que darles lo propio sin generalizaciones vulgares.

# **El Municipio Colombiano:**

Reflexiones para la reconciliación territorial

# Introducción

*“Quienes pertenecen a una comunidad política, aun estando unidos orgánicamente entre sí como pueblo, conservan, sin embargo, una insuprimible autonomía en su existencia personal y en los fines que persiguen”*

(Librería Editrice Vaticana, 2005).

La persona humana es el fundamento y fin de toda sociedad civil, es por ese motivo que el ser humano desde su racionalidad está llamado a una apertura a la trascendencia y al encuentro con los otros, rasgos que le permiten formar la vida social, entendiendo que la construcción de sociedad no es una carga insostenible, más bien, es una dimensión coexistencial a la persona, porque radica en su naturaleza y es en ésta donde encuentra su plena realización.

Para forjar esa sociedad civil, el ser humano recurre a la maquinaria Estatal, como destinatario directo de la autoridad, para que garantice un orden correcto, basado en

interpretaciones auténticas de las necesidades de la “persona”, entendiendo como persona, no un individuo que se puede instrumentalizar o manipular, sino como el referente directo para crear las condiciones que permiten a la sociedad civil avanzar en la construcción del bien común y encuentra repuesta en lo señalado por la Doctrina Social de la Iglesia: “la comunidad política se constituye para servir a la sociedad civil, de la cual se deriva” (Librería Editrice Vaticana, 2005, p. 146).

De esta manera, el Estado, en todo momento, está llamado a crear un marco jurídico adecuado para garantizar la felicidad de los sujetos sociales, promoviendo formas y métodos para la construcción de sociedades, haciendo del aparato estatal una maquinaria dinámica que se adapte a las necesidades humanas en el discurrir de la historia, evitando en todo caso su supremacía sobre la dignidad de la persona humana, más bien cumplir con fines de proximidad a sus necesidades.

En el siglo XXI se marca un nuevo paradigma de Estado, ahora basado en su ejecución desde las necesidades de los territorios, donde la cercanía de las instituciones ya no se miden con el simple reparto de funciones administrativas y políticas, sino que asumen una realidad, donde la autonomía local impulsa las relaciones del Estado con los territorios, privilegiando el diálogo frente a las necesidades regionales en el seno de cada sociedad, de esta manera, el Estado ahora nace en el territorio y se reafirma en sus instituciones políticas y administrativas.

Por su parte, la Constitución de 1991 trae un nuevo modelo de organización territorial para Colombia, después de casi 28 años de haber iniciado este proceso, se ha presentado tres posturas en su construcción: los que bogan por una recentralización, los que piden un Estado con más autonomía como camino para el federalismo, y los que piden

una readecuación de los entes territoriales. Este extenso debate se ha enfocado directamente sobre los modelos de Estado, pero ha desconocido otra problemática que busca identificar el camino que la Constitución de 1991 quiso darle al Estado, y que se enlaza con las tendencias de Estado moderno o Estado territorial, la primera identificada con el principio de “Unidad Orgánica”, y la segunda con el principio de “Proximidad”.

Todo apunta a que Colombia hace un tránsito a un modelo de organización territorial más abierto, que faculta a los entes territoriales a conocer las necesidades regionales y contribuir a la formación de Estado desde la autonomía. Situación que identifica esa nueva organización con los parámetros del Estado Territorial, planteándose así el interrogante: ¿Cuál es la tensión de los principios de unidad orgánica (Estado Moderno) y proximidad (Estado Posmoderno) en el desarrollo normativo del Municipio colombiano?

Frente a ese nuevo paradigma, resulta necesario adelantar una investigación que permita entender cómo estos fenómenos jurídicos impactan la organización del territorio en Colombia desde lo propuesto en la Constitución de 1991, particularmente, sobre la figura del Municipio colombiano, que como lo ha definido la doctrina con el nuevo orden constitucional adquiere un papel fundamental en la estructura del Estado. Todo esto con el fin de fortalecer el debate en torno a la adecuada organización territorial de Colombia, que se limita cada vez más a ampliar investigaciones en favor del modelo de Estado ideal para el país, pero que desconoce otra realidad enfocada en las tendencias y visiones del Estado en la actualidad.

De esta manera, se podrá obtener nuevos criterios académicos, que nos digan si en verdad la Constitución de

1991 a través del Municipio permite crear nuevas relaciones entre el Estado y las regiones o si por el contrario la visión de un Estado territorial aún se encuentra encausada en un principio de unidad orgánica. Todo esto en miras de fortalecer los nuevos discursos académicos y las acciones políticas que, desde el departamento de Nariño, innovan la administración pública del Estado. Con la salvedad que, cuanto mayor sea la profundidad teórica de una investigación, mayores fundamentos brindará a la materialización de realidades.



# Capítulo 1.

El Estado entre la Unidad Orgánica  
y la Proximidad

# **El Municipio Colombiano:**

Reflexiones para la reconciliación territorial

La organización territorial de los Estados es la piedra angular para soportar todo el sistema político y económico de un país. En la construcción del Estado Moderno esa organización territorial juega un papel trascendental, que obligó a definir el mejor sistema administrativo para cada comunidad, partiendo de entender su organización territorial desde contextos regionales, culturales, etnocéntricos o desde la arbitrariedad política de cada momento histórico.

Con la llegada del siglo XX, las estructuras del Estado Moderno, caracterizado por un apego a la racionalidad que involucraba la conjunción entre el conocimiento, el surgimiento de los medios de producción y la confianza depositada en la autonomía del ser humano, empiezan un proceso de trasmutación hacia una sociedad, cuyo movimiento se genera en torno a la individualización, demarcando los ejes con que se había creado la modernidad.

Así, el Estado es el resultado de un proceso social marcado, ya no por unos elementos constitutivos absolutos, sino por el fruto de la reflexión sobre las estructuras en las que existe, siendo una de ellas el territorio (Chevallier, 2011).

Frente a esta situación, resulta necesario determinar las estructuras en las que se soporta el Territorio bajo la visión del Estado Moderno, que inicia su existencia con base en un

“Principio de Unidad Orgánica”, mientras que las nuevas transformaciones del Estado Territorial se basan en un “Principio de Proximidad”.

### **1.1 Noción de Principios para el Derecho**

Como preparatorio para lo que será el estudio estructural de los principios de unidad orgánica y proximidad, es prudente precisar el alcance que tiene para el derecho un principio. En primer lugar, nos enfrentamos a un principio cuando el derecho busca dar identidad al ordenamiento en su conjunto, logrando que la interpretación del derecho se amplíe y no se concentre en una interpretación de pautas, más bien, de un conjunto de instituciones dotadas de alcance y sentido. Así se refiere el Profesor Manuel Atienza: “se verían como piezas o instrumentos que permiten (...) entender el derecho no como un conjunto simple de pautas, sino como un conjunto ordenado, como un conjunto dotado de sentido” (Atienza y Ruiz, 2007, p. 20). En segundo lugar, los principios no admiten una interpretación literal, logrando así su flexibilidad y apertura, para dar sentido a las normas jurídicas en un proceso de optimización, donde estos sean cumplidos bajo la articulación de las condiciones materiales y jurídicas, de esta forma, la norma jurídica encontrará en los principios unos orientadores a su producción (Alexy, 1997).

### **1.1 La Unidad Orgánica en el Estado Moderno**

El Estado moderno respondió a las necesidades de una humanidad que evolucionaba hacia una plena autonomía, rompiendo los lazos de comunidad que la regularon en el *ancien régime* feudal y que ahora buscaban una libertad de actuación individual, que se unía al consentimiento de otros individuos. Se formaba así una organización política, que

involucraba al *individuo* como centro de acción y garantizaba un orden colectivo (Chevallier, 2011).

Surge entonces una institucionalización del poder, donde un ente general creaba, ejecutaba y aplicaba el derecho, controlaba el uso de la fuerza y creaba una soberanía que residía en el ciudadano, pero la única forma para lograr estos fines, sería articulando unas funciones políticas y administrativas, como el instrumento que conllevara a la homogenización de la acción del Estado. Nace, entonces, una organización que se coordina por medio de instituciones solidarias e interdependientes unas de otras, formando una “Unidad Orgánica”, como principio de acción de la visión de Estado.

La Unidad Orgánica se refiere al principio que acompaña al Estado Moderno en la coordinación de sus elementos constitutivos: Población, Territorio y Poder Soberano (Naranjo, 2003), de tal forma que, independiente del modelo de Estado en el que se encuentre sea este Unitario o Federal, este principio responde a múltiples articulaciones. Así lo expresa Chevallier (2011): “la constitución del Estado Moderno se basa en un principio fundamental de unidad orgánica: el Estado se presenta como un conjunto coherente, un “aparato”, cuyos elementos constitutivos, como los mecanismos de una máquina, están estrechamente vinculados, solidarios e interdependientes”, a través de esta visión se fundamenta el principio de la Unidad Orgánica, pero surge la inquietud cómo se comporta el territorio dentro del Estado moderno, siendo uno de sus elementos constitutivos.

### **1.1.1 Nociones de Territorio para el Estado Moderno.**

La concepción de Estado moderno fundamenta el territorio como un medio más para la acción de poder del Estado. El

territorio, entonces, marca el espacio de soberanía en el que el Estado ejercería su regulación normativa. Al respecto, se deben citar, de acuerdo a Zippelius (1985), dos teorías que acompañan la construcción del territorio como ámbito estatal de dominación.

La primera se basó en la teoría patrimonialista, que permitía entender, bajo la interpretación de los posglosadores, que el territorio hacía parte de la acción del soberano, concepto que se amplía en el siglo XVIII, donde se entiende como territorio el ámbito espacial en el que se concentra el poder del Estado y se desarrollan sus funciones políticas y administrativas, al respecto, Zippelius (1985) manifestó: “Sin muchas consideraciones, esta teoría subsumía el territorio bajo el concepto romano del *patrimonium* (que designaba a las posesiones heredadas del padre), y concebía al soberano como el nudo propietario del territorio” .

La segunda teoría es resultado de la anterior, en el sentido que el territorio concentra el escenario de dominación estatal para dar validez a las normas creadas bajo el consentimiento de los seres humanos que lo habitan; de tal forma, que la norma jurídica adquiere obligatoriedad y respeto en el territorio. Esta teoría también define que la validez de las normas no solo se reduce a la prescripción de consecuencias jurídicas internas, sino que también produce efectos fuera del territorio, bajo la persecución de actos punibles o ejecución de sentencias.

Estas tesis definen la visión moderna de Estado que se fue construyendo después del siglo XVIII y hasta su redefinición después de las posguerras del siglo XX. El territorio juega entonces un papel intermedio de conexión entre el ciudadano y los órganos de poder del Estado. Zippelius (1985) determinó también que el territorio en el

Estado moderno no solo se basa en un aspecto normativo, sino también cumple un papel de integración, donde la comunidad se une y genera desde una geografía, cultura, civilización, intereses comunes, que marcan la existencia política y jurídica de un Estado; precedente que marca la visión de un Estado de modernidad a un Estado de posmodernidad.

Estos datos contribuyen a la formación del elemento territorio, donde toda persona que entra en los dominios de otro se somete a las normas de un Estado sin condición de ser nacional o no nacional. De esta forma, es pertinente el aporte de la teoría absolutista que contribuye a la madurez de un Estado, que no solo se basa en una asociación de personas, sino que hace un tránsito a un *Estado institucional*, donde se condensa una serie de órganos que responden a las acciones políticas y administrativas de sus administrados.

**1.2.2 El principio de Unidad Orgánica.** Una vez desarrollado el alcance de territorio para el Estado moderno, se debe determinar el contenido del principio de unidad orgánica. En primer lugar, se debe desarrollar la teoría de la soberanía, cuya concepción parte de dos frentes: primero, buscar independencia frente a los poderes del Estado, es decir, que exista una calidad de órganos que guarden plena independencia de quienes serán regulados, y por otra parte, consolidar una serie de límites a las acciones de dichos poderes, por ende, se crea un órgano independiente al consentimiento de los seres humanos que lo integran, otorgándole a la luz del derecho una personería jurídica, integrada por unos órganos con competencias políticas y jurídicas definidas:

La plenitud de los poderes estatales no puede describirse jurídicamente como la mera suma de competencias una al lado de la otra. El poder del Estado no es un haz de diversas facultades

de regulación, sino que implica el poder jurídico de ampliar o limitar dichas competencias. (Zippelius, 1985).

Consolidado el Estado como un conjunto organizado de instituciones, obliga a crear una serie de funciones dinámicas que se adaptan a las necesidades de cada acción administrativa y que se derivan del sistema normativo de cada ordenamiento estatal, iniciando desde su norma fundamental la Constitución y terminando en decisiones concertadas y democráticas como una ley, formando así una unidad centralizada de poder (Chevallier, 2011).

Con estos precedentes se señala que, el principio de unidad orgánica busca en cada territorio de un Estado que se homogenice la unidad de poder sin la existencia de facultades independientes, lo cual conlleva al desarrollo de los fines Estatales, por tanto, el territorio será el espacio donde se efectuarán las competencias políticas y administrativas del Estado, obligando a que este principio lleve a resguardar la identidad del poder del Estado y evite la contradicción normativa entre los diferentes niveles y subniveles de la organización, con respeto a esto Zippelius (1985) afirmó:

Bajo estas condiciones, la homogeneidad del orden jurídico y del orden de las competencias puede significar solamente un determinado esquema de coordinación funcional o normativa, según el cual las facultades de regulación del Estado estén repartidas y coordinadas de manera tal, que se eviten las normas y decisiones contradictorias; las diversas funciones de regulación deben complementarse e integrarse en un esquema de ordenación uniforme. (s.p.).

**1.2.3 El Principio de Unidad Orgánica y sus efectos en la Constitución.** La teoría que soporta los efectos del principio de unidad orgánica en la Constitución parte de los criterios de integración de Smend (2005). El fundamento de

esta teoría considera que, el Estado no solo se concibe como una persona jurídica dotada con capacidad para ejercer derechos y contraer obligaciones, atribución otorgada por el positivismo jurídico de Hans Kelsen.

Para Smend (2005), el Estado es la integración de una serie de procesos vitales (integración personal, integración funcional o procesal e integración material), canalizados a través de una Constitución, como la norma integradora y superior del ordenamiento jurídico. Así, la Constitución era la creadora de la comunidad estatal, porque en su cuerpo se introducían el alcance de competencias políticas y administrativas que los órganos estaban llamados a ejecutar. La unidad orgánica como principio actúa para homogenizar el contenido material de la constitución, de tal forma que otorga al texto constitucional una serie de elementos, que unidos generan validez a las normas que produce el Estado y eficacia en la forma como éstas se aplican. Sin embargo, como receptora de este principio de Unidad Orgánica, no queda lejos de ser un texto que se actualice a las dinámicas territoriales cambiantes de los Estados, por eso, como lo indica Smend (2005), no solo se queda en homogenizar sino también en interpretar los procesos vitales de los ciudadanos.

### **1.3 La Proximidad en el Estado Contemporáneo.**

La arquitectura en la que se soporta el Estado Moderno depende de cómo quedó demostrado de una unidad orgánica, donde se desprenden los modelos de Estado que la modernidad ha propuesto, como las traducciones del principio de unidad orgánica.

**1.3.1 Los Modelos de Estado, el Origen de la Transformación.** Cuando se hace referencia a los modelos de

Estado, por lo general, surgen concepciones sobre las formas ideales que tiene la organización estatal para ejercer su administración, pero más allá de esa aproximación, para esta investigación los modelos de Estado son la materialización del principio de unidad orgánica.

De esta manera, la doctrina ha definido cuatro estructuras o modelos en que las organizaciones estatales se han incorporado para buscar la mejor manera de profundizar sus proyectos constitucionales. La primera es el Unitarismo, que recoge los elementos constitutivos del principio de “Unidad Orgánica”, procurando la existencia de un solo eje de impulsión política y administrativa, soportada en un único orden jurídico constitucional (se debe aclarar que este modelo unitario fue acogido a finales del siglo XIX por gran parte de los Estados Sur Americanos, siendo el de mayor prolongación el colombiano).

La segunda estructura es el Federalismo, nacida en la revolución norteamericana y que se consolida con la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787, la cual ya no concentraba las funciones políticas y administrativas en un solo nivel territorial. El modelo federal busca varios ejes de impulsión política y administrativa en manos de los territorios, donde cada Estado miembro de la federación otorgaba una parte de su soberanía a una gran entidad denominada Estado Federal, a la cual corresponde asegurar el control de la organización por medio de una Constitución Federal, reservando el derecho para que los Estados miembros creen su propia organización jurídica.

Esta estructura es trascendente para entender el papel transformador del Estado en nuestros tiempos y de la cual se han derivado las dos últimas estructuras estatales de la modernidad; por un lado, la descentralización que se

desarrolla en el modelo administrativo francés y que en la Constitución de 1991 se acoge para una nueva organización administrativa por virtud de los artículos 287 y S.S (Constitución de Colombia, 1991), con la característica de otorgar a los territorios personería jurídica propia, diferente al Estado para la prestación adecuada de servicios, y por otro lado, el *self Government* como derivación de la estructura federal, que busca otorgar autonomía a los poderes locales para definir su gobierno.

Siguiendo esta línea, parecería que la organización de la modernidad entraría en una serie de contradicciones que impiden materializar ese principio de Unidad Orgánica. Sin embargo, el Estado de la modernidad se articuló para responder a esta derivación de estructuras, por medio de mecanismos jurídicos, políticos y financieros, que conllevaron a que la Unidad Orgánica persista, así lo expresa el profesor Chevallier (2011):

El Modelo de Estado Unitario no había sido realmente cuestionado por la aplicación de tareas consecutivas al establecimiento del protectorado estatal sobre la vida social: la extensión de las funciones del Estado se hizo en el marco del modelo unitario clásico, convirtiéndolo, por lo tanto, en una enorme máquina de múltiples articulaciones.

Pero valdría preguntarse ¿qué tanto estas estructuras en la que se soporta el Estado Moderno fueron detonantes en la transformación de los modelos de Estado en nuestros días? A simple vista, la modernidad es incuestionable, pero estos modelos dejaron la puerta abierta para que los territorios profundizaran sobre su autonomía.

Dos referentes acompañan esta hipótesis, el primero tomado de los orígenes del Derecho Administrativo Francés, que soportó su organización territorial mediante el

centralismo, creando, por medio de la Ley del 28 pluvioso del año VII (Chapman, 1959), la figura de un cuerpo de agentes del ejecutivo, con la capacidad de aplicar el régimen jurídico homogéneo en los territorios, situación que abrió paso a la creación de una nueva modalidad de administración conocida como desconcentración, que buscaba la garantía de aplicabilidad de las funciones políticas y administrativas concentradas en los territorios.

Por otro lado, el referente próximo es Colombia, el cual, siguiendo el modelo administrativo francés durante la Constitución de 1886, creó un modelo centralista que profundizó la homogenización del Derecho mediante un fuerte control de tutela de los entes territoriales y preservó la homogenización de las normas en todo el territorio. Pero con la llegada de la Constitución de 1991, el modelo centralista varía en sus postulados, conservando el modelo de centralización en la reserva de las funciones políticas y reestructurándose a un modelo de descentralización administrativa que se caracteriza por:

El reconocimiento a ciertas estructuras administrativas (entidades territoriales) de competencias propias y una personalidad distinta de la del Estado, situadas por fuera del aparato administrativo y fugadas de las coerciones jurídicas a través de las cuales se expresa tradicionalmente el modelo unitario. (Sánchez, 2012).

Con respecto al caso del derecho administrativo colombiano, se debe señalar que la estructura de la descentralización que se consagró con la Constitución de 1991, como justificante del Estado moderno, es un típico caso de transformación de la organización del Estado, como lo señala Sánchez (2012), cuando identifica cinco niveles que demuestran dicha evolución, así:

(1) la concepción tradicional de la descentralización ha sufrido una profunda inflexión: por una parte, el principio de la autonomía territorial fue constitucionalizado en 1991 y el sistema de tutela es remplazado por un control de legalidad a posteriori; (2) la edificación de un derecho territorial diferenciado se produce cuando reconoce la existencia de entidades infraestatales no convencionales representadas por los territorios indígenas, las provincias o las regiones; (3) la existencia de competencias propias crea las condiciones adecuadas para la elaboración de auténticas políticas locales; (4) las autoridades locales son elegidas por sufragio universal; (5) se constitucionalizan las finanzas territoriales.

Razones suficientes que demuestran cómo las estructuras en las que se soportaba el Estado moderno fueron necesarias para la transformación del Estado, donde las fichas que soportaron el ajedrez de la modernidad sufren ahora un proceso de desglose, y el Estado antes que concentrarse, empieza a “territorializarse” en un proceso que varios autores contemporáneos han definido como la diversificación de las estructuras administrativas, originadas a finales de los años 80, como justificación a la autonomía territorial y la llegada de la posmodernidad a la organización sagrada de la modernidad: El Estado (Chevallier, 2011).

**1.3.2 El Estado Territorial, su Origen y Estructura.** La confianza depositada por el Estado Moderno en sus estructuras, fueron detonantes para su transformación y reestructuración, tal como lo menciona Chevallier en la década de 1980, la estructura moderna de la organización del Estado empieza una etapa de reflexión interna:

A partir de los años 1980: los hechos muestran cómo fue necesario administrar cada vez más cerca de los habitantes, teniendo en cuenta los particularismos locales; el principio de proximidad implica la aparición de un nuevo modelo de rela-

ciones entre el Estado y el territorio, emblemático de la posmodernidad. Este movimiento tiende a resolver las distinciones tradicionales entre los diferentes tipos de cobertura del territorio: un deslizamiento irresistible tiende a operarse hacia las formas de organización más favorables a la autonomía local, se asiste análogamente a la diversificación creciente de los Estatutos territoriales. (Chevallier, 2011)

Por otro lado, el profesor Sánchez (2012), estudiando el comportamiento del Derecho Administrativo Colombiano, manifiesta:

Estos cambios que tuvieron lugar en 1980, comienzan a acentuarse con la presencia de una irrupción expansiva de estructuras administrativas locales; el Estado desposa la complejidad de escenarios locales y se atomiza mediante la descentralización en función de las diferentes singularidades territoriales. El orden burocrático y de legitimidad de la administración, fundado sobre un modelo piramidal de legalidad, es embestido por las estructuras locales que escapan de un asfixiante centralismo.

Estos fundamentos soportan la transformación del modelo Estatal, donde el territorio, que en líneas anteriores era un elemento subsidiario como medio para cumplir los fines del Estado, a partir de la década de los ochenta inicia a ser un elemento prevalente, con la capacidad de definir la existencia del Estado, para desplegar todas las funciones políticas y administrativas.

En cuanto a su estructura, el Estado, como advierte la doctrina, ya no centra su función en el aparato Estatal, la realidad administrativa ahora busca que sea el “territorio” el generador de las políticas públicas.Cuál es, entonces, la variable fundamental que readecuó la ecuación favorita de la modernidad.

**1.3.3 La Racionalidad Managerial, la Estructura del Estado Territorial.** La variable estructural en que se basa

el Estado Territorial, parte de lo que la ciencia de la administración ha definido como la “Racionalidad Managerial”, concepto que es el resultado de la evolución de los comentarios realizados por Pisani (como se citó en Chevallier, 2011), quien en su momento habló de una nueva forma de administración de los Estados, ya no basados en una administración de gestión, caracterizado por hacer del aparato Estatal un mero gestor de las competencias políticas y administrativas, ahora asume un papel reactivo, que en virtud de la Administración de Misión busca que se involucre en las necesidades territoriales de su organización.

Por otro lado, autores como Prats (1970) consideraron hablar de una “Racionalidad Managerial”, buscando que la administración pública supere el apego estricto a la burocracia weberiana caracterizada por un fuerte apego a la Legalidad, que obliga en el Estado Moderno a un control de tutela de las entidades territoriales, buscando el sometimiento a la norma jurídica, quedando el territorio como reducto de esas acciones. Ahora la racionalidad ya no se encuentra en la “Legalidad”, se soporta sobre la “eficiencia y la eficacia” que conlleva a manejar el Estado bajo criterios organizativos gerenciales, así se refiere Prats (1970) al respecto:

Es necesario construir o evolucionar hacia modelos organizativos que, sin renunciar a los valores presentados por la legalidad, asuman y traten de poner remedio a sus disfunciones mediante la introducción de valores, comportamientos y sistemas gerenciales en las administraciones públicas.

Estos antecedentes obligaron a una transformación de lo que en palabras de Sánchez (2012) corresponde a la “racionalidad managerial”, que conlleva la construcción de una estructura donde los territorios definen con autonomía las competencias atribuidas por el Estado y las adaptan a sus