

EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DEL INTERÉS GENERAL: FUNDAMENTO
ESENCIAL PARA LA FORMACIÓN DEL DISTRITO METROPOLITANO DE
BUCARAMANGA

OSILDA RAMÍREZ RAMÍREZ

UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
MAESTRIA EN HERMENÉUTICA JURÍDICA Y DERECHO
ESCUELA DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
BUCARAMANGA

2010

EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DEL INTERÉS GENERAL: FUNDAMENTO
ESENCIAL PARA LA FORMACIÓN DEL DISTRITO METROPOLITANO DE
BUCARAMANGA

OSILDA RAMÍREZ RAMÍREZ

Tesis de grado para optar al título de:
Magíster en Hermenéutica Jurídica y Derecho

Director: CAMILO E. QUIÑONEZ AVENDAÑO

UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
MAESTRIA EN HERMENÉUTICA JURÍDICA Y DERECHO
ESCUELA DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
BUCARAMANGA

2010

RESUMEN

TITULO: EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DEL INTERÉS GENERAL: FUNDAMENTO ESENCIAL PARA LA FORMACIÓN DEL DISTRITO METROPOLITANO DE BUCARAMANGA*

AUTORA: OSILDA RAMÍREZ RAMÍREZ**

PALABRAS CLAVES: Estado Social de Derecho, Principio fundamental constitucional del Interés General, Principios fundamentales constitucionales de Descentralización y Autonomía, Irradiación constitucional, sistema jurídico, prevalencia, Distrito Metropolitano, Unidad del Estado, Territorio.

DESCRIPCION:

El estudio se dirige a abordar en el sistema jurídico del Estado Social de Derecho de Colombia, una razón más que justifique concebir e impulsar iniciativas pertinentes a los modelos territoriales promulgados en la Carta de 1991, como es la creación del Distrito Metropolitano de Bucaramanga que reuniría los actuales municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga; a partir del principio fundante y prevalente del Interés General que direcciona la concurrencia y coherencia los valores y fines constitucionales en su interpretación como norma fundamental que irradia el ordenamiento jurídico para su sistematización y se refleja en el entramado de la organización territorial en Colombia. Proceso que parte de la diacronía de los entes territoriales en Colombia, desde el Estado centralista de 1886 hasta el Estado Social de Derecho de 1991, especialmente las dinámicas jurídicas y políticas que identifican la entidad territorial del Distrito. Y posteriormente desarrolla la interpretación del principio fundamental constitucional del Interés General en las categorías de análisis del territorio como elemento esencial del Estado; los principios de Descentralización y Autonomía de los entes territoriales en cuanto a su dimensión y alcance en la unidad territorial; y el Interés General en el sentido de directriz o norma programática que proyecta la característica de prevalencia en el Estado Social de Derecho.

* Proyecto de Grado

** Facultad de Ciencias Humanas. Maestría en Hermenéutica Jurídica y Derecho. Director: Orlando Pardo Martínez

ABSTRACT

TITLE: THE CONSTITUTIONAL PRINCIPLE OF GENERAL INTEREST: AN ESSENTIAL PRINCIPLE FOR THE CONFORMATION OF BUCARAMANGA METROPOLITAN DISTRICT *

AUTHOR: OSILDA RAMÍREZ RAMÍREZ**

KEYWORDS: Social rule of law, Fundamental constitutional basics of general interest, Fundamental constitutional basics of decentralization and autonomy, Constitutional Irradiation, Legal system, Prevalence, Metropolitan District, Unity State, Territory.

DESCRIPTION:

The study aims to tackle the legal system of the social rule of law in Colombia, one more reason to justify designing and promoting initiatives relevant to the territorial models enacted in 1991 Primary Charter, as the creation of Bucaramanga Metropolitan District to gather municipalities of Bucaramanga Metropolitan Area, from the founding and prevalent principle of general interest that guide concurrency and coherence of values and constitutional purposes in its interpretation as a fundamental rule that radiates the legal system for systematization and reflect in the territorial organization network in Colombia.

These process of the diachrony of local authorities in Colombia, since 1886 central government to the Social rule of Law, 1991, especially legal and political dynamics that identify the territorial entity of the District. Subsequently it develops the interpretation of fundamental constitutional basics of general interest in the analysis categories of the territory as an essential element of the State, the decentralization and autonomy basics of local authorities in terms of its magnitude and scope in the territorial unit, and general interest in the sense of guideline that plans the feature of prevalence in the State of Law.

*Thesis.

** Faculty of Human Sciences. Masters in Law and Legal Interpretation. Director: Orlando Pardo Martínez

CONTENIDO

pág.

PRÓLOGO.....	8
INTRODUCCIÓN.....	13
1 EL DEBATE INCONCLUSO	14
1.1 DE LA NUEVA GRANADA A LOS ESTADOS FEDERALES.	15
1.2 LA CONSTITUCIÓN CENTRALISTA DE 1886.....	16
1.3 LA CORTESÍA DE LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE.....	18
2. INTERPRETACIÓN DE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES	24
2.1 PRINCIPIOS FUNDAMENTALES CONSTITUCIONALES	26
2.2 INTERES GENERAL: FUNDAMENTO Y FIN DEL ESTADO SOCIAL DE DERECHO	28
2.2.1 Noción del Interés general	28
2.2.2 Interés General en la Constitución Política de Colombia	31
2.2.3 Presupuestos teóricos e interpretativos del Interés general.....	32
2.3 EL TERRITORIO COMO UNIDAD DEL ESTADO	35
2.4 INEFICACIA NORMATIVA PARA LA CREACIÓN DEL DISTRITO	38
3 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	42
BIBLIOGRAFÍA	46

PRÓLOGO

La presente disertación se circunscribe a la propuesta de formación del Distrito Metropolitano de Bucaramanga (en adelante DMB), por parte de la Cámara de Comercio de Bucaramanga, empero, resulta necesario antes de detallar dicho proceso, compartir con el lector algunas consideraciones previas que permitan comprender el estado de cosas que influyen la fuente material del sistema jurídico.

La reflexión inició al preguntar sobre el espacio en el cual coexistimos, esto es la ciudad¹, cuya noción refiere a una estructura orgánica, porque, conjuga lo urbano, la población y lo organizativo e integra características ambientales, articuladas a redes de conocimiento y actividades económicas, significa un espacio vivo y de vida; que permite superar la mera disposición geográfica de una población para priorizar su observación en las múltiples dinámicas que comportan el grupo societal y entre ellas resalto el proceso de conurbación² y destaco dos situaciones:

¹Durante los primeros decenios del siglo XX la definición de ciudad distinguía criterios cuantitativos, con respeto al número de población y cualitativos al considerar las actividades no agrícolas, es decir la ciudad correspondía a lo urbano. En los años 60 el criterio de la cultura urbana y de heterogeneidad social y profesional se consideró, de acuerdo a Capei, *“insuficiente por algunos autores que entienden que no es ésta realmente la característica esencial de las áreas urbanas y que por sí solo no basta para el desarrollo de los rasgos ciudadanos. Lo que cuenta es, sobre todo, la intensidad de las interrelaciones que se anudan en el interior del espacio urbano”*. El debate se enriqueció al incorporar conceptos como la conurbación que llevaron a definiciones estadísticas de población de áreas urbanizadas y por ende el criterio de densidad poblacional altera los sistemas que inferían lo urbano. En efecto estos rasgos no responden a los fenómenos de las poblaciones pre-industriales o en vía de desarrollo donde lo urbano y rural no aplica límites socioculturales o geográficos definidos. Cfr. CAPEI, Horacio, En: Estudios Geográficos, nº 138-139 (número especial de "Homenaje al Profesor Manuel de Terán"), febrero-mayo 1975, pp. 265-301 <http://www.ub.es/geocrit/sv-33.htm>. Fecha de consulta: enero de 2010.

² *“...El fenómeno sociológico de conurbación que, subyace y precede a la formación, institucional de las áreas metropolitanas, implica que varios entes municipales, política y administrativamente autónomos, se aglutinan de hecho por la fuerza centrípeta de vínculos sociales y económicos estrechos y en constante aumento.”* Humberto de la Calle Lombana, exposición de motivos de Ley 128 de 1994. en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=7381> Fecha de consulta, febrero 26 de 2009.

Una, genérica, que implica el aumento de la densidad demográfica y responde a situaciones de tensión/contracción en dos aspectos: el primero, económico, toda vez que los cascos urbanos al ser epicentros industriales y comerciales de una región atraen a los habitantes de las zonas rurales, que dejan sus actividades y conducen a un efecto negativo en la producción y flujo de bienes primarios; segundo, lo social, en la medida en que, las poblaciones migrantes rurales forman asentamiento en áreas suburbanas donde la oferta institucional en salud, educación, servicios públicos domiciliarios es deficiente y genera diversidad de problemas que atentan contra el bienestar de los asociados.

Otra, específica, en el contexto colombiano, donde el fenómeno se profundiza por la dilación de los límites territoriales entre los municipios, y pese a la aplicación de herramientas como el Plan de Ordenamiento Territorial, (en adelante POT), por parte de los entes territoriales básicos en su espacio geográfico, es insuficiente, en la medida que los territorios circunvecinos influenciados por aspectos socioeconómicos no se vinculan al mismo POT y causa diferencias entre los niveles de gobernabilidad en las zonas cohabitadas.

Y es así que, ante esta situación se proponen las Asociaciones de Municipios (en adelante AM), en la reforma constitucional de 1968 y las Áreas Metropolitanas que fueron reguladas por la Ley Orgánica 128 de 1994 que coadyuvan en los esquemas organizativos comunes entre los municipios. De ésta última se infiere que el axioma vinculante es el hecho metropolitano³, es decir, los eventos que

³ El artículo 6º de la Ley 128 de 1994 señala: “[...]Se *determinan como metropolitanos aquellos hechos que a juicio de la junta metropolitana afecten simultáneamente y esencialmente a por lo menos dos de los municipios que lo integran como consecuencia del fenómeno de la conurbación*”. De lo anterior se observa que la ley no es taxativa sobre las situaciones que configuran los hechos metropolitanos y delega a las Juntas metropolitanas la facultad para establecerlos; así se constata en la presente Ley en su artículo 14, literal d), “corresponde a la Junta Metropolitana, como organismo de dirección de las Áreas Metropolitanas, determinar cuáles servicios son de carácter metropolitano y adoptar las medidas necesarias para su adecuada prestación”.

atañen a la diversidad de factores que involucran a los entes territoriales interdependientes.

Las anteriores consideraciones en el caso concreto de Bucaramanga y su Área Metropolitana⁴ (en adelante AMB), son referentes para comprender por qué no obstante, ser el principal núcleo sociocultural, político y económico en Santander, es objeto de críticas por algunos sectores de la sociedad, quienes manifiestan que los fenómenos derivados de los hechos metropolitanos y el rol que exige el contexto de la globalización, han superado los actuales instrumentos político-administrativos e insisten en la necesidad de la conversión a Distrito Metropolitano como entidad territorial del Estado que brinde herramientas idóneas para solventar dichos cuestionamientos. Conclusión que se deriva en las investigaciones realizadas por la academia⁵ y la Cámara de Comercio de Bucaramanga. De estos estudios se destacan los proyectos de la Universidad Cooperativa de Colombia, ejecutados por María Mónica Martínez⁶ cuyo desarrollo gira en torno a criterios sociopolíticos, económicos y culturales, que promueven al DMB como un pacto

⁴ Conformada por los municipios Girón, Floridablanca y Piedecuesta.

⁵ Universidad Cooperativa de Colombia, Universidad Autónoma de Bucaramanga, Universidad Pontificia Bolivariana y Universidad Industrial de Santander, de esta última se destaca el proyecto presentado en 2008, titulado “*Propuesta de la organización administrativa, política y financiera del Distrito Metropolitano de Bucaramanga ante la iniciativa de su creación*”, por Liliana Cecilia Oliva Chávez para optar por el grado de Ingeniera Industrial de la Universidad Industrial de Santander, trabajo que buscó analizar la estructura organizacional actual de los municipios del Área Metropolitana, proponer una estructura organizacional para el futuro DMB, analizar comparativamente las finanzas públicas de los cuatro (4) municipios del área, incluyendo la comparación de los indicadores económicos y proponer una estructura financiera para el futuro distrito con miras de alcanzar las metas de mejores indicadores económicos en un lapso determinado.

⁶ Se indican los siguientes proyectos: 1.-Caracterización etnográfica, avance urbano y sentido de pertenencia de los municipios integrantes del Área Metropolitana de Bucaramanga (2003); 2.- Diagnóstico situacional de los sectores de salud, educación, cultura, recreación y deporte, en los municipios integrantes del Área Metropolitana de Bucaramanga (2003); 3.-Diseño de estructura organizacional y administrativa del Distrito Metropolitano de Bucaramanga (2004); 4.-Protocolo para la Socialización de la Iniciativa de conversión del AMB en DMB (2005); 5.-Concepciones categoriales de la iniciativa de conversión del AMB en DMB, como entidad territorial (2006); 6.- Definición del ámbito de ubicación espacial local o metropolitano de las áreas social, económica, política, ambiental y administrativa en la iniciativa de conversión del Área Metropolitana de Bucaramanga en Distrito Metropolitano de Bucaramanga (2006). *Cfr.*, plataforma del CvLac de Colciencias de María Mónica Martínez.

social de concertación y consenso de sus principales actores políticos, institucionales, ciudadanos, culturales, de la academia y del sector productivo; estudios que apuntan a consolidar la propuesta de conversión del AMB en DMB como entidad territorial, en la medida en que identifica el ámbito espacial de cada sector y diagnostican temas relacionados con salud, educación, cultura, recreación y deporte, todos teniendo como referencia los fines, y valores del Estado Social de Derecho.

La Cámara de Comercio de Bucaramanga⁷ también realizó estudios desde ciertos ámbitos temáticos como son: administrativo, económico, socio-cultural, técnico y jurídico. De este último hoy sólo se ha llegado a una fase de identificación de la normativa aplicable; además se señaló que la alternativa para la creación del DMB fuera bien, mediante un acto legislativo dada la favorabilidad de los congresistas santandereanos entrevistados que auspiciaron la socialización⁸ del proyecto *Distrito Metropolitano y su área de influencia*, ante la Comisión Primera de la Cámara, exposición a cargo de María Mónica Martínez y Osilda Ramírez, quien en últimas delegó en el director del estudio Felix Jaimes Lasprilla; o bien, por medio de la conversión del AMB, que no obstante luego de demostrar la viabilidad en la reuniones con los burgomaestres y concejal(es), éstos se opusieron al aducir que

⁷ La Cámara de Comercio de Bucaramanga en asocio con la academia (Universidad Cooperativa de Colombia, Universidad Autónoma de Bucaramanga, Universidad Pontificia Bolivariana y Universidad Industrial de Santander) adelantó en el año 2008 el estudio "*Distrito Metropolitano de Bucaramanga: Fundamentos*", que muestra: -El hecho metropolitano, es decir la conurbación de los municipios involucrados y su correspondiente interrelación. -Las dificultades por indefinición en el ordenamiento territorial entre el Área Metropolitana y los Municipios que la integran. -Las diferencias al comparar los cuatro (4) Municipios que integran el Área, en sus diferentes variables socio-económicas, dedicándole especial detalle a las finanzas públicas. -Un marco general sobre el desarrollo histórico de la región objeto para justificar la creación del Distrito. -Desde el punto de vista normativo la comparación entre Áreas y Distritos. -La realidad burocrática actual del Área Metropolitana. -Los resultados de una encuesta a 258 personas sobre la posible creación del distrito; de este total, 134 son personas vinculadas directamente a la institucionalidad, 23 a la academia y 101, son ciudadanos sin los vínculos anteriores. -La necesidad de crear el distrito por razones históricas, de planeación eficiente, de mejoras en la prestación de servicios y de elevación en el nivel de vida de los habitantes.

⁸ Noviembre 30 de 2007.

el DMB era contrario a los principios de Descentralización y Autonomía territorial de los entes municipales.

Pronunciamientos que motivan el examen del Principio fundamental constitucional y prevalente del Interés General, bajo los cánones hermenéuticos y que otorguen solidez a la argumentación sobre la iniciativa de formación del DMB.

INTRODUCCIÓN

Profundizar en lo esencial del actual sistema constitucional y su consecuente trascendencia a fenómenos jurídico-políticos del Estado Social de Derecho, es el marco sustantivo en el cual el ejercicio hermenéutico, con fundamento en la teoría jurídico-política del Estado, se evocan en razón de la pertinencia para armonizar el hoy y el mañana de las transformaciones en las estructuras orgánicas de nuestra sociedad. Es por ello, que la especificidad del actual estudio se dirige en abordar una razón más que justifique concebir e impulsar iniciativas como la creación del DMB, en base del principio constitucional del Interés General en su interpretación constitucional como principio fundamental que irradia el entramado de la organización territorial en Colombia. La hoja de ruta para alcanzar tal propósito se establece en dos fases: una desde la diacronía de los entes territoriales en Colombia, desde el Estado centralista de 1986 hasta el Estado Social de Derecho de 1991, centrándose en el Distrito. La otra, desarrolla la interpretación del principio fundamental constitucional del Interés General con sus respectivas categorías de análisis, a saber: El territorio como elemento esencial del Estado; los principios en cuanto a su dimensión y alcance; y el Interés General en la proyección de prevalencia en el Estado Social de Derecho. Finalmente se consignan las conclusiones y recomendaciones como aporte al debate jurídico y que fortalezca la iniciativa para la formación del DMB.

1. EL DEBATE INCONCLUSO

“...el territorio no es un espacio geográfico sino un conjunto de retazos donde suceden cosas. El territorio es un acto”. Franz Kafka.

Aprehender la realidad en las ciencias discursivas, precisa de valorar correctamente el contexto en el cual los objetos se presentan, discusión originaria que aborda Platón en “Cratilo”⁹, que nos enseña la diferencia entre el *Nomen* y el *Concepto*; el primero es arbitrario y responde a la indicación inanimada del lenguaje, el segundo, obedece a la esencia de las cosas, por ello fluye, evoluciona y por tanto se debe interpretar.

En este sentido se hace un examen al término “Distrito” relacionado en la especificidad de Colombia. Así para la Real Academia Española proviene “del latín *districtus*, (*distringere*, separar). m. Cada una de las demarcaciones en que se subdivide un territorio o una población para distribuir y ordenar el ejercicio de los derechos civiles y políticos, o de las funciones públicas, o de los servicios administrativos”. Aceptación, apropiada en la denominación de los Distrito Parroquiales previos a la Constitución de 1886 e incluso de la expresión Distritos Municipales que tratan en las reformas a la misma, por cuanto refieren a la división del Departamento; empero, no se dirige a una forma particular de organización como si lo es el Distrito Capital o Especial que se endilga a Bogotá. Otro significado alude a la proximidad geográfica o a procesos de cooperación con ventajas competitivas para aunar esfuerzos o superar la dispersión de éstos, como modelo de organización en red es un conjunto o instrumento eficaz para un mejor aprovechamiento de recursos existentes, más aún, si son estrechos o escasos, con miras a atender de la mejor manera la demanda de necesidades, en donde

⁹PLATON. Diálogos. *Cratilo o del Lenguaje*. 19 ed. Editorial Porrúa. México. 1981. págs. 249-294.

riesgos, incertidumbres y esfuerzos se hacen más llevaderos¹⁰. Connotación que, si bien señala un modelo de organización, es una noción ambigua, toda vez que puede adaptarse a la significación de Áreas Metropolitanas e incluso al discurso de la Ciudad Región.

El concepto, es decir, lo esencial de la expresión Distrito como forma organizativa debe ser precisa, distinguible y diferenciable de otras, por ello a continuación se enuncia el proceso correspondiente a las transformaciones del esquema territorial, donde se aprecia que en las entidades territoriales del Estado, el Distrito responde a una formulación coyuntural y no a un desarrollo sociopolítico y jurídico del modelo territorial.

1.1 DE LA NUEVA GRANADA A LOS ESTADOS FEDERALES.

Fallida la Gran Colombia como proyecto unificador de las naciones andinas, se da paso a la República de la Nueva Granada con la sanción de la Constitución de 1832, la cual determinó por primera vez en su artículo 150¹¹, que el territorio de la República se divide en provincias¹², desagregada en cantones y estos en distritos parroquiales; organización caracterizada por una evidente postura centralista que se mantuvo en la Constitución de 1843, el Acto Legislativo del 24 de mayo de 1851, capítulo 8, y la Constitución de 1853¹³. Pero son las vertientes políticas que propugnaban una mayor autonomía de sus territorios las que permitieron, primero con la Constitución de 1858 la creación de la Confederación Granadina y, posteriormente en 1863, se adoptó el nombre de Estados Unidos de Colombia, instituyéndose por única vez, el federalismo como modelo organizativo. Sin embargo, las corrientes centralistas en desacuerdo con la convicción de los

¹⁰ Cfr. Boletín Económico del ICE N° 2722, marzo 11 de 2002.

¹¹ Cfr. RESTREPO PIEDRAHITA, Carlos. *Constituciones Políticas Nacionales de Colombia*. 3 ed. Bogotá, Colombia: Departamento de publicaciones de la Universidad Externado de Colombia. 2004

¹² Bogotá, Tunja, Socorro, Vélez, Pamplona, Magdalena, Cartagena, Panamá, Veraguas, Antioquia, Neiva, Popayán, Pasto y Barbaças.

¹³ RESTREPO PIEDRAHITA, C. *Constituciones Políticas Nacionales de Colombia Op., cit.*

Estados soberanos federales recurren a las armas hasta imponerse en 1885, dando paso a una nueva organización material e ideológica del Estado centralista.

1.2 LA CONSTITUCIÓN CENTRALISTA DE 1886

Con la Carta Política de Colombia en 1886, se vuelve al Estado unitario y centralista,¹⁴ dejando de lado las provincias, cantones y distritos parroquiales y se establece la división territorial con dos niveles, uno nacional que incluía los Departamentos, Intendencias y Comisarías, y otro local que fueron los Municipios y Distritos¹⁵.

Estos cambios en la estructura territorial se fortalecieron mediante reforma constitucional. Inician con el Acto reformativo No.3 del 30 de marzo de 1905 sobre la administración pública de los Departamentos que organiza los Distritos Municipales de los Departamentos existentes¹⁶. El Acto legislativo No. 1 de agosto 5 de 1936, menciona los Departamentos, Intendencias y Comisarías, quedando divididos los primeros en Municipios o Distritos Municipales¹⁷, y finalmente el Acto Legislativo No. 1 del 16 de febrero de 1945 extiende la división en Municipios a las Intendencias y Comisarías¹⁸.

Respecto a los Departamentos, éstos adquieren importancia debido a que en el Estado centralista, se constituyen en el nivel intermedio entre el gobierno nacional

¹⁴MÚNERA OVIEDO, Javier. *Enfoque constitucional de las entidades territoriales en la constitución de 1886 y 1991*. En: Revista de Derecho. N° 4. Bogotá: Universidad del Norte. 1994

¹⁵ CORREA HENAO, Néstor Raúl. *El Reordenamiento Territorial en la nueva Constitución Política de Colombia*. Tomado de: Colombia, una democracia en construcción. Santa Fe de Bogotá. Ed. Foro Nacional por Colombia y Viva la ciudadanía, Corporación SOS. Colombia. 1992. págs. 174 y ss.

¹⁶ RESTREPO PIEDRAHITA, C. *Constituciones Políticas Nacionales de Colombia Op., cit.*

¹⁷ *idem.* pág. 386. La mención de Distritos Municipales se refiere a las partes en que se divide el Departamento.

¹⁸ HINESTROZA, Fernando. *Notas sobre la descentralización en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 1986. pág. 391.

y los entes locales, al participar en la planificación y ejecución de las políticas gubernamentales.

De igual forma el Distrito, como entidad territorial corresponde a una fórmula originada a partir de la necesidad de elevar a Bogotá a la misma importancia de los Departamentos. El Acto reformativo de 1905 lo denomina Distrito Capital y queda confirmado con las leyes 17 de 1905 y 1ª de 1908. En 1945 mediante Acto Legislativo Número 1, se ratifica el estatus de la capital de la República pero cambia su denominación a Distrito Especial, es decir, Bogotá adquiere un régimen diferente a las demás entidades territoriales (Municipios y Departamentos), posición que fue reiterada en el Decreto 3640 de 1954, el cual organizó al Distrito Especial, sin sujeción al régimen municipal ordinario. Dicha exclusión del régimen ordinario se aplica en los Actos Legislativos 1 de 1987 y 3 de 1989 para la creación de los Distritos de Cartagena y Santa Marta, adjudicándoles un estatuto especial sobre su régimen fiscal, administrativo y su fomento económico, social y cultural.¹⁹ (Para el caso de Santa Marta se contempla la exclusión expresa de la aplicación de las normas ordinarias relativas a los Municipios).

Con la crisis mundial en la década del 30, el Estado acoge las recomendaciones para replantear su administración y estar a la vanguardia de los cambios que se introducirían con las nuevas tendencias político-económicas. En este aspecto, destacan las reformas constitucionales de 1936 que determinó la división territorial en Departamentos, Municipios, Intendencias y Comisarías; trató aspectos en materia de regulación para creación de Departamentos, entregó la administración de las Intendencias y Comisarías al Gobierno central; mas no se refirió al funcionamiento de los territorios o la descentralización política y administrativa que sólo fue posible a partir del Acto legislativo No.1 del 11 de diciembre de 1968,

¹⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-313 de mayo 5 de 2009, M.P. GONZALEZ CUERVO, Mauricio

artículo 63²⁰, que con el objetivo de mejorar la administración o prestación de los servicios públicos, posibilita la organización de Juntas Administradoras Locales, AM y Áreas Metropolitanas,²¹ bajo un régimen especial. Posteriormente la Ley 78 de diciembre 30 de 1986²², permitió la elección popular de mandatarios locales quienes anteriormente eran nombrados por los gobernadores y éstos a su vez, por el Presidente de la República.

Estas reformas a la Constitución de 1886 sentaron las bases que orientaron a la Asamblea Nacional Constituyente, (en adelante ANC), para definir los conceptos claves en la estructura político-administrativa del Estado actual.

1.3 LA CORTESÍA DE LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

La Constitución Política de Colombia promulgada en 1991, si bien mantiene un esquema de República unitaria²³, lo que quiere decir, que el Estado es epicentro de las decisiones político-jurídicas y administrativas, y todos los entes

²⁰ “ Artículo 63.- El Artículo 198 de la Constitución Nacional quedará así:

La ley podrá establecer diversas categorías de Municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales e importancia económica, y señalar distinto régimen para su administración.

Para la mejor administración o prestación de servicios públicos de dos o más Municipios de un mismo Departamento, cuyas relaciones den al conjunto las características de un área metropolitana, la ley podrá organizarlos como tales, bajo autoridades y régimen especiales, con su propia personería, garantizando una adecuada participación de las autoridades municipales en dicha organización. Corresponde a las Asambleas, a iniciativa del Gobernador y oída previamente la opinión de los Concejos de los Municipios interesados, disponer el funcionamiento de las entidades así autorizadas.

La ley establecerá las condiciones y las normas bajo las cuales los Municipios puedan asociarse entre sí para la prestación de los servicios públicos. Las Asambleas, a iniciativa del Gobernador, podrán hacer obligatoria tal asociación, conforme a la ley citada, cuando la más eficiente y económica prestación de los servicios así lo requieran.

²¹ En el caso del AMB, ésta se creó mediante Ordenanza No. 020 del 15 de diciembre de 1981 por la Asamblea de Santander, en la cual, se ponía en funcionamiento un Área Metropolitana conformada por Bucaramanga, como gran centro urbano o núcleo principal y las poblaciones contiguas de Girón y Floridablanca. En el año de 1984, se expidió la ordenanza No. 048 en la cual se autoriza la entrada del Municipio de Piedecuesta al AMB, que fue formalizado el 2 de marzo de 1985, con el Decreto 0332.

²² Por la cual se desarrolla parcialmente el Acto legislativo número 1 de 1986 sobre la elección popular de alcaldes (Modificada por la Ley 49 de 1987 y 53 de 1990).

²³ Artículo 1º Constitución Política de Colombia

gubernativos locales y regionales responden a un único régimen constitucional; también consigna una organización “*descentralizada con autonomía de sus entidades territoriales*”²⁴. Dicha caracterización se enfoca en permitir cierto grado de libertad en la toma de decisiones por parte de un determinado ente jurídico en relación con otro, lo cual no contradice la percepción de unidad²⁵, por el contrario está en armonía con las demás características del artículo 1º, que identifica a Colombia como “*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*”.

Otra característica que da forma al nuevo esquema político administrativo del Estado resulta del esfuerzo por parte del constituyente de 1991 en fortalecer un modelo territorial regional que asomaba en la segunda mitad del siglo XX, por la influencia de las constituciones de Italia de 1948 y de España de 1978²⁶. El resultado es un aumento en las formas de nivel de gobierno, como lo explica Correa Henao:

... Desde 1991 Colombia tiene cuatro niveles de gobierno en acto — departamentos, municipios, distritos y territorios indígenas— y dos en potencia —regiones y provincias—, para un total de seis niveles de gobierno. Todos ellos bebiendo ahora en las fuentes de la autonomía. Este es quizás el cambio territorial más importante de la nueva Constitución y a él van dirigidas las siguientes líneas, teniendo precisamente como criterio

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Cfr.*, Corte Constitucional, Sentencia. C-517, septiembre 15 de 1992. M.P. Ciro Angarita Barón.

²⁶ MUTIS VALENCIA, Andrés. tesis de grado, La ciudad Región en Bogotá, Universidad Pontificia Javeriana, Bogotá. 2002

de presentación la diferencia entre la realidad de hoy y la eventualidad del mañana²⁷.

Sin embargo, este modelo territorial ha sido objeto de constantes críticas como las consignadas por Augusto Hernández:

La cuestión territorial dio lugar a uno de los más enconados y contradictorios debates en la Asamblea Nacional Constituyente. En ningún otro aspecto fue tan notoria la anarquía de las propuestas, de las discusiones y de las votaciones. El tema se fue abriendo paso con dificultad y en medio de gran controversia y sin verdaderas decisiones que permitieran solucionar las distintas tendencias, se llegó por fin a un articulado de compromiso, en el que no hubo vencedores ni vencidos y en donde, por tanto, la política fue la de procurar dar a todos satisfacción. El “modelo” adoptado, si pudiera llamarse así, carece de definición, de hilo conductor, de pensamiento rector que permita precisarlo. Impulsados por una especie de cortesía constitucional los constituyentes se hicieron concesiones mutuas que a todos les permitieron incluir artículos o al menos fragmentos de artículo en la normatividad que finalmente fue aprobada.²⁸

²⁷ CORREA HENAO, N. El Reordenamiento Territorial en la nueva Constitución Política de Colombia. *Op., cit.*

²⁸ HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto. Ordenamiento y desarreglo territorial en Colombia. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 2001, pp. 92 – 93. citado por FORTICH PACHECO Fernán J. LEIVA RAMÍREZ Eric, “*El Ordenamiento Territorial según la Constitución Política de 1991: ¿República Unitaria o Estado Región o Autonómico?*”. En: Estudios en Derecho y Gobierno. Universidad Católica de Colombia: Bogotá (Colombia). Junio de 2009, 2(1). Ver. http://portalweb.ucatolica.edu.co/easyWeb2/files/54_2654_ed-g-v2-n1-2009-fortich-.pdf. fecha de consulta; marzo de 2009

No hubo, por tanto, en la ANC una verdadera construcción de las entidades territoriales que respondieran a nuestras necesidades, Así lo manifiesta Jaime Castro²⁹:

El modelo de ordenamiento territorial que adoptamos en 1886 se agotó. Hoy no interpreta ni expresa la realidad que vivimos ni las necesidades inmediatas y futuras del país. Las reformas que le introdujimos con la descentralización de mediados de los ochenta y la Constitución del 91 lograron que sobreviviera pero no pudieron salvarlo del todo. Sus fallas son estructurales, no meramente coyunturales. Tiene que ser reemplazado por una nueva forma de distribución y reparto territorial del poder público. Tenemos que reordenar el territorio para que el Estado pueda cumplir sus funciones.

El efecto es evidente cuando, se pretenden iniciativas para conformar entidades como el DMB, de cuyo antecedente inmediato se tiene lo discutido por la ANC en referencia a la noción y reglamentación del Distrito Metropolitano; el informe de Ponencia para el Primer debate en Plenaria “Del Ordenamiento Territorial”, estuvo a cargo del constituyente Gustavo Zafra, publicado en la Gaceta Constitucional del 23 de mayo de 1991, del que se rescata la propuesta de Héctor Pineda, cuya intervención inicia con el cuestionamiento a la capacidad de las Áreas Metropolitanas “...como lo sostiene la Fundación Frederick Ebert de Colombia – FESCOL-, es bien conocido el hecho de que la propuesta de Áreas Metropolitanas, a pesar de su evidente racionalidad, no ha logrado nunca llevarse a la práctica. Las razones son de orden político administrativo.” Consideraciones que ligan a demostrar la necesidad de crear Distritos Metropolitanos y cuya propuesta aprobada en la Comisión II, establecía que:

²⁹CASTRO, Jaime. *¿Transferencias=déficit fiscal? ¿Regiones o departamentos?*. Bogotá: Fescol, Corporación Viva la Ciudadanía, Fenacom y Foro Nacional por Colombia.2001. pág. 77.

...partiendo de la decisión autónoma de los entes territoriales que los conformarán –consagrando la obligación de escuchar los Concejos y realizar las consultas populares-, el artículo que se propone dispone que la ley erigirá en Distritos Metropolitanos el territorio de las ciudades de más de 300.000 habitantes y los municipios y localidades aglomeradas a ellas territorial, social y económicamente³⁰.

Seguidamente le aplica el “*régimen constitucional y legal de los Departamentos, y las normas especiales que se dicten para ellos*”³¹. En cuanto a su organización político administrativa, prosigue Pineda, “*Alcalde y Concejos Metropolitanos y municipales serán elegidos popularmente por un periodo de 4 años. Así los ciudadanos de toda la metrópoli participarán en la selección y control de sus autoridades*”³².

Esta propuesta debatida en la ANC, por supuesto no se introdujo al texto constitucional, pero permite inferir la importancia de la organización territorial alternativa (Distrito Metropolitano, Regiones y Territorios Indígenas) a los Municipios y Departamentos con un doble fin, uno político-jurídico que es alcanzar los fines constitucionales y otro, socio-económico, que es avanzar en el modelo de desarrollo.

En el entorno normativo actual, el Distrito se identifica como una entidad territorial³³ al que le son aplicables leyes especiales relacionadas a normas

³⁰Gaceta Constitucional nº 80 pág. 5.

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid.*

³³Se entiende como una entidad territorial las personas jurídicas de derecho público, que componen la división político-administrativa del Estado, En <http://www.mipagina.net/~brccom/archivos/METODOLOGIA%20ENTIDADES%20TERRI.pdf> Fecha de consulta 10 de abril de 2010. El artículo. 286 de la Constitución Política de Colombia, dice: “*Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas*”.

constitucionales y Decretos³⁴ como las que regulan la organización y el funcionamiento del Distrito Capital, y los actos Legislativos que crean los Distritos especiales de Cartagena, Santa Marta, Barranquilla y Buenaventura (ver Tabla 1)³⁵, y en el caso de no existir tal regulación, se tendrá en forma subsidiaria las correspondientes al régimen del municipio³⁶. No obstante, la dificultad de aplicación de los mecanismos para creación o conversión de nuevos Distritos a partir de las Áreas Metropolitanas provocan, en el marco de la legalidad, un problema de legitimidad por la ineficacia o se confunde la eficacia con legitimación. Razón por la cual se infiere que la ANC tan sólo indicó la tipología de modelos alternativos ante la dificultad de un consenso de las diversas posiciones que se sustentaron y descargó en el Congreso de la República su desarrollo, que por causa de su inactividad legislativa, no ha retomado de fondo, el debate de la estructura territorial del Estado.

Tabla 1. Fuente. Corte Constitucional, Sentencia C-313 de 2009

Distrito	Norma de Creación	Tipo de Distrito
Bogotá	- Reforma Constitucional de 1945: Acto Legislativo 1. - Decreto 3640 de 1954 (incorporación de municipios aledaños). - Constitución de 1991, Art. 322 - 327.	Distrito Capital.
Cartagena	- Acto Legislativo 1 de 1987. - Constitución de 1991, Art. 328.	Distrito Turístico y Cultural.
Santa Marta	- Acto Legislativo 3 de 1989. - Constitución de 1991, Art. 328.	Distrito Turístico, Cultural e histórico.
Barranquilla	- Acto Legislativo 1 de 1993.	Distrito Especial, Industrial y Portuario.
Buenaventura	- Acto Legislativo 2 de 2007.	Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico.

³⁴ Decreto 1421 de 1993, Artículo 2o. *Régimen aplicable. El Distrito Capital como entidad territorial está sujeto al régimen político, administrativo y fiscal que para él establece expresamente la Constitución, el presente estatuto y las leyes especiales que para su organización y funcionamiento se dicten. En ausencia de las normas anteriores, se somete a las disposiciones constitucionales y legales vigentes para los municipios.* Ver también Decretos: 1677 de 1993, 2537 de 1993, 1187 de 1998 y 1350 de 2005.

³⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-313 de 2009

³⁶ *Ibid.*

2. INTERPRETACIÓN DE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES

En contraposición a la escolástica que hipervaloraba el texto y los dogmas, Descartes planteó el Discurso del Método³⁷, con la intención de aplicar el proceso racional inductivo en la filosofía y las ciencias sociales, a fin de identificar los conceptos (ideas claras y sencillas), ordenado por las reglas de discusión (cánones hermenéuticos). Esto es, pensar en una metodología (camino) para responder a los problemas. En la ciencia discursiva del Derecho, identificar el camino implica reconocer métodos, que tradicionalmente son tres: La Exégesis, que parte del presupuesto de que el Derecho está contenido en la norma y sus técnicas son: semántica gramatical, histórica y lógica; En el Método Sociológico-teleológico, el Derecho es norma, pero además, lleva realidad social y expresa fines, sus técnicas se relacionan con la realidad social, institucional y científica; finalmente, el Método Sistemático parte del presupuesto de que el Derecho es un sistema de normas³⁸ y su estudio no es la realidad social o las normas individualmente asumidas, sino relacionadas en procura de la unidad del sistema jurídico “*el todo y las partes se condicionan recíprocamente*”³⁹, es decir, la parte se potencia en el todo.

Fundamentos epistemológicos que al ser dirigidos a las normas fundamentales constitucionales (principios, valores y Derechos Fundamentales)⁴⁰, precisan de acudir a técnicas específicas: la irradiación, la ponderación y la proporcionalidad. Las dos últimas se aplican en el evento en que se enfrenten las periferias o bien

³⁷ DESCARTES, René, Discurso del método, Alianza Editorial S.A., Madrid, 1995.

³⁸ GOMÉZ SERRANO, Laureano. Hermenéutica Jurídica: La interpretación a la Luz de la Constitución, Ediciones Doctrina y Ley, Bogotá, 2008. pág. 133

³⁹ HEGEL, Georg. Ciencia de la Lógica. Citado por GOMÉZ SERRANO, Laureano. *Ibid.*

⁴⁰ Las normas fundamentales, como lo explica Alexy, tienen un núcleo irreductible que le corresponde defender a la Corte Constitucional; núcleo que no puede ser vulnerado por el legislador, ni por el intérprete constitucional; además, agrega, que el núcleo de los Derechos Fundamentales tiene una periferia dúctil y es sobre esa periferia que el legislador debe hacer una configuración, de acuerdo a las condiciones del país. Ese es el examen constitucional, el núcleo es la esencia del Derecho. Citado por GOMÉZ SERRANO, Laureano. Teorías de los Derechos fundamentales, Ediciones Doctrina y Ley, Bogotá, 2009.

los núcleos esenciales de los Derechos Fundamentales, requiere ponderar, es decir sopesar cuál de los Derechos debe primar en un momento determinado. Por su parte la proporcionalidad consiste en la técnica de otorgar una proporción entre los Derechos Fundamentales enfrentados.

En el caso de los principios y valores, vale acotar la cita de Laureano Gómez:

Mientras los principios, según Alexy, son normas que obligan a que algo sea realizado dentro de las posibilidades materiales y jurídicas en la mayor medida posible, y son, por tanto, mandatos de optimización susceptibles de ser completados en diferentes grados, las reglas son medidas que deben ser realizadas en lo que exactamente prescriben y obligan de manera definitiva⁴¹.

El carácter de los principios y valores fundamentales propone un efecto de permear el sistema jurídico, no desconocen, ni restringe la jerarquía y cualidades de las demás normas fundamentales, lo que hace es direccionar la concurrencia y coherencia a sus valores y fines; en este sentido la interpretación constitucional es la Irradiación.

En efecto, las normas de derecho fundamental tienen una posición prevalente en el ordenamiento jurídico, resultante no sólo de su posición formal como cúspide del mismo, por tanto, vinculante para todo el sistema de poderes (legislativo, ejecutivo y judicial) sino también por su fuerza potenciada al tener "*efecto de irradiación*" sobre el contenido del resto de las normas que constituyen la normatividad⁴².

⁴¹ *Ídem.*, pág. 102.

⁴² *Ídem.*, pág. 133.

Visto así, no resulta pertinente para este particular estudio, la técnica de ponderación, que en modelos territoriales desarticulados y desorganizados como el nuestro, la colisión entre principios constitucionales existentes se visualizan en las líneas jurisprudenciales sobre los alcances conceptuales, políticos y jurídicos del Estado Unitario; El significado del principio constitucional de Autonomía y las finanzas territoriales ligadas con la forma y modelo de desarrollo⁴³, mas no se ha estudiado el presupuesto sobre la conformación de las estructuras territoriales; por cuanto, la tesis se enmarca en la concreción del Interés General como directriz determinante en la unidad territorial del Estado, sin que principios constitucionales como la Descentralización y Autonomía de las entidades territoriales pierdan importancia en el entramado del sistema jurídico, principios que están supeditados al fin último del Estado, que no es otro que el Interés General dentro del paradigma del Estado Social de Derecho.

2.1 PRINCIPIOS FUNDAMENTALES CONSTITUCIONALES

La interpretación jurídica es un proceso intelectual de aplicación racional del derecho, en principio, esto significa la concordancia con el sistema jurídico vigente en el sentido de coherencia y unidad, que traen como consecuencia no sólo la validez de esas normas, sino también, la eficacia de las ya existentes. Interpretación jurídica que no es exclusiva de los órganos aplicadores del derecho, empero presupone el manejo de conceptos, valores y reglas que conforman dicha institución; que para el caso, se centra en la interpretación de los principios constitucionales de la doctrina de la Corte Constitucional que ha sentado una posición a favor de la jerarquía de los principios, cuando subraya que: *“Los principios fundamentales del Estado son una pauta de interpretación ineludible por la simple razón de que son parte de la Constitución misma y están dotados de*

⁴³ GIRÓN R., Emilia y ESTUPIÑAN ACHURY, “Una aproximación a la jurisprudencia constitucional de colombiana en materia territorial”. En: *Diálogos de Saberes, investigaciones en Derecho y Ciencias Sociales*, nº 22, 2005. págs. 57-80.

*toda la fuerza normativa que les otorga el artículo cuarto del texto fundamental*⁴⁴. En la misma providencia afirma; *“un principio constitucional jamás puede ser desconocido en beneficio de otra norma legal o constitucional o de otro principio no expresamente señalado en la Constitución, pero puede, en ciertos casos, necesitar de otras normas constitucionales para poder fundamentar la decisión judicial”*. Significa que, la interpretación de los principios constitucionales ostenta una doble característica: la primera, en tanto subordina las demás normas de igual o inferior rango y la segunda, que se dinamiza armónicamente en el texto constitucional, entendido como unidad, que irradia todo el ordenamiento jurídico para su sistematización.

Otras observaciones de la Corte Constitucional para la interpretación de los principios fundamentales son las siguientes:

- Primero: No existen principios constitucionales ni derechos fundamentales con carácter y vigencia absolutos⁴⁵.
- Segundo: En relación a los derechos fundamentales, la aplicación del principio del Interés General debe supeditarse al caso concreto. Según la jurisprudencia, en caso de presentarse un conflicto de esta índole, el interés general en cuestión debe ser armonizado con el derecho o interés individual con el que choca, a fin de encontrar una solución que, a la luz de las particularidades del caso concreto, maximice ambos extremos de la tensión.⁴⁶
- Tercero: En cuanto a los principios de la Descentralización y la Autonomía de las entidades territoriales, éstas *“No pueden ser tomadas en términos absolutos. Ellas marcan una pauta, un grado, una tendencia que debe ser*

⁴⁴ Corte Constitucional. Sentencia T-406, junio 5 de 1992. M.P. Ciro Angarita Barón

⁴⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-043, enero 30 de 2002. M.P. Álvaro Tafur G.

⁴⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-539 julio 28 de 1999. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

*respetada al momento de interpretar las relaciones entre el Estado central y sus entidades y que no excluye la posibilidad de que existan, en tales relaciones, algunos ámbitos normativos de mayor dependencia y otros de mayor autonomía”.*⁴⁷

2.2 INTERES GENERAL: FUNDAMENTO Y FIN DEL ESTADO SOCIAL DE DERECHO

2.2.1 Noción del Interés general

El Interés General como principio político y jurídico se observa desde las antiguas civilizaciones occidentales, entre los primeros que abordaron el tema hallamos filósofos como Platón, quién se refería al interés general como el interés para todos.

Muy bien dicho. Atiende, pues, y oye cuál es, en el común sentir, la naturaleza y origen de la justicia. Dícese que es un bien en sí cometer injusticia, y que es un mal sufrirla. Pero más mal hay en sufrirla que bien en cometerla. Por eso, habiendo ensayado los hombres entre ambas cosas y habiéndose dañado durante largo tiempo unos a otros, no pudiendo los más débiles evitar los ataques de los más fuertes, ni atacarlos a su vez, estimaron de interés para todos impedir que se hiciese ni recibiese daño alguno. De aquí nacieron las leyes y convenciones. Se calificó de justo y legítimo lo que fue ordenado por la ley⁴⁸

⁴⁷ Corte Constitucional. Sentencia. T-517, septiembre 15 de 1992. M.P. Ciro Angarita Barón,

⁴⁸ PLATON. Diálogos. *La República o de lo justo*. 19 ed. Editorial Porrúa. México: 1981. Libro segundo. pág. 455. Subrayado es mío.

Posteriormente Aristóteles precisó en mejor forma la expresión como el interés común tanto a los gobernados como a sus dirigentes, y concluye que:

Luego evidentemente, todas las constituciones, hechas en vista del interés general son puras porque practican rigurosamente la justicia; y todas las que solo tienen en cuenta el interés personal de los gobernantes están viciadas en su base, y no son más que una corrupción de las buenas constituciones; ellas se aproximan al poder del señor sobre el esclavo, siendo así que la ciudad no es más que una asociación de hombres libres⁴⁹.

En la Edad Media, Tomás de Aquino siguiendo a Aristóteles afirmó que:

...la sociedad humana como tal tiene fines propios, los cuales son 'fines naturales', a los cuales (sic) hay que atender, y los cuales hay que realizar. Los fines espirituales y el bien supremo no son incompatibles con el bien común de la sociedad en cuanto tal; pertenecen a otro orden. Hay que establecer cómo los dos órdenes se relacionan, pero no a base de destruir simplemente uno de ellos...⁵⁰

Como se observa, la disputa medieval inaugurada desde la Patrística por Agustín y renovada por el Papa Gelasio I, aparece aquí la referencia de los dos órdenes que gobiernan el mundo; por un lado uno secular y por el otro el espiritual, dicotomía que se traslada al derecho natural, pues este deviene de la naturaleza creada por Dios y regula el orden natural, de donde, mediante la razón el hombre la convierte en ley natural. Así y todo la búsqueda del bien común corresponde al gobernante, que recordando a Aristóteles, es la obligación de otorgar a los ciudadanos lo necesario para su bienestar y felicidad.

⁴⁹ ARISTOTELES. La Política. Editorial Universo S. A. Lima: *Libro tercero capítulo I*. pp. 78 y 79. Subrayado fuera del texto.

⁵⁰ FERRATER MORA, J. *Diccionario de filosofía, A-D*. Ariel, Barcelona, 2001, p. 377.

Desde estos autores clásicos la noción del interés general, en la historia de las ideas políticas, ha tenido diversos significados y se han retomado según el discurso o se adapta al uso propio de las sociedades organizadas⁵¹; en algunos casos se le equipara con el interés público, como lo enuncia Luciano Parejo Alfonso: *“Siendo indiscutible que la noción de Interés General o Público es fundamental para el Estado y su Derecho y, por tanto, para la ciencia política como para la del Derecho Público, ella misma dista de ser clara, a pesar de haber ocupado al pensamiento occidental de Platón y Aristóteles hasta nuestros días”*⁵²; agrega además que, desde el punto de vista formal, puede tomarse como término genérico que es posible equipararlo o distinguirlo, pero concretarlo o darle una precisión no resulta fácil, menester es enmarcarlo bien dentro de un modelo de Estado con sus distintas conceptualizaciones, o bien en el marco de un sistema jurídico y se relaciona a la legitimación de la acción de los poderes públicos, no obstante, en términos modernos, la proyección de la actividad estatal se extiende a la actividad privada que refiere a los derechos individuales⁵³ y propicia un fenómeno de heterogeneidad que requiere del punto de vista sustancial para determinarlos en razón de la finalidad concreta del ente público⁵⁴. En otros casos se identifica con el interés del Estado o institucional cuyo objeto es *“trascender los intereses particulares de sus miembros”*⁵⁵.

Finalmente sobre el interés general se advierten criterios que lo formulan en *“una doble función, primera de índole teórica que evoca un conjunto de sentimientos gregarios de solidaridad. Segunda, en el orden práctico, permite a los miembros*

⁵¹ HERNÁNDEZ M. María del Pilar. Mecanismos de tutela de los intereses difusos y colectivos. México: UNAM.1997. pp. 57 a 62.

⁵²PAREJO ALFONSO, Luciano, *“Estudio preliminar: Interés Público como criterio de control de la actividad administrativa”*, en MARÍN HERNÁNDEZ, Hugo Alberto. Discrecionalidad Administrativa. Universidad Externado, Colombia. págs. 27-42.

⁵³HERNÁNDEZ M. María del Pilar. *Op. cit.*, pág. 58

⁵⁴*Idem.*, pág. 60

⁵⁵*Idem.*, pág. 61

de una institución representarse como unidad y, en un sentido dinámico, su capacidad de superar divisiones”⁵⁶.

2.2.2 Interés General en la Constitución Política de Colombia.

En el Estado Social de Derecho, la doctrina y jurisprudencia de la Corte Constitucional señalan, que el Interés General es norma y principio fundamental que consigna valores generales y abstractos⁵⁷. Criterio que se extiende en sentencia de 2001, al exponer que: *“en la reforma constitucional de 1936 se estableció una distinción entre interés general y social y se optó por incluir los dos conceptos como condicionamientos de los derechos de los particulares, en especial, sobre el derecho de propiedad privada”⁵⁸.*

Además, la Constitución le otorgó al Interés General el carácter de prevalencia, lo cual permite preferir la consecución de objetivos comunes sobre intereses particulares, siempre que estos últimos no se encuentren amparados por un derecho constitucional fundamental esencial⁵⁹.

También la Carta imparte, sobre el principio tratado una mayor proyección dentro del Estado Social de Derecho, al asumir la condición finalística respecto a las entidades territoriales del artículo 2º de la Carta:

Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política,

⁵⁶ *idem.*, pág. 62

⁵⁷ Corte Constitucional, Sentencia T-428, junio 24 de 1992. M.P. Ciro Angarita Barón.

⁵⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-053 enero 24 de 2001. M.P. Cristina Pardo Schlesinger

⁵⁹ *Ibid.*

administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial⁶⁰ y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

En conclusión, el Interés General como principio fundamental y fundante en la Carta política; responde, en su origen, a la dialéctica donde la fuente material es la sociedad, que exige garantizar principios particulares (fundamentales esenciales), como reflejo de un interés social, y a su vez el constituyente derivado, las autoridades administrativas del Estado o el juez constitucional, reconocen su validez y lo exhorta, como directriz para materializar el Estado Social de Derecho en todas sus actuaciones.

2.2.3 Presupuestos teóricos e interpretativos del Interés general.

El marco teórico, material y conceptual, en el que se desenvuelve la interpretación del principio, es el Estado Social de Derecho, que se asume como una adaptación del Estado liberal de Derecho o Estado de Derecho a secas, a las realidades sociales del mundo contemporáneo, como respuesta a la crisis tanto social con su ideología igualitaria y la diferencia abismal entre las clases socioeconómicas de sus asociados, en otras palabras igualdad formal Vs. Realidad social. Crisis que se contextualiza con la gran depresión de la década de 1930 y se reflejó en problemas como la escasez de productos indispensables, una inflación precoz, el desempleo, etc. Es así como el modelo capitalista se replantea e inclina su rumbo para que las instituciones se adapten a las exigencias del momento presente (algunos le denominan Estado de bienestar o Estado Social de Derecho)⁶¹.

⁶⁰ Subrayado es mío.

⁶¹ VALLEJO MEJÍA. Jesús “50 años de la Reforma de 1936” en: TIRADO MEJÍA, Alvaro (compilador), El Estado Social de Derecho en Colombia, Contraloría General de la República, Bogotá, 1986, págs.113 y ss.

De este modo, se formularon nuevas instituciones y se cambio el sentido a las ya existentes. Desde lo social, implicó una igualdad que elevó el nivel de vida de la comunidad, aseguró la prestación de servicios sociales básicos y otorgó el derecho de las minorías. Desde lo económico, estabilizó los precios, propicio el pleno empleo de los recursos humanos y naturales, aumentó la producción, suministró bienes básicos a precios razonables y racionalizó los recursos económicos.

Estos objetivos o metas, justifican el paradigma que viene desde 1936 con dicha reforma, que postula una concepción diferente de derechos, haciendo hincapié en los derechos sociales, en la organización del Estado y de sus actividades prácticas, rasgos todos estos que, se han venido solidificando desde entonces, y que se concentraron en la Constitución de 1991.

De lo anteriormente dicho, el Estado Social de Derecho, no solo es una forma política, también es concepto y norma-principio; en el ordenamiento jurídico colombiano, concebido como un Estado protector de derechos fundamentales y se fundamenta en el Interés General (Artículo 1º Constitución Política de Colombia). Por tanto, no se limita a proclamar y enunciar un proyecto político para la sociedad en su conjunto (ideología), sino, a otorgar instrumentos que lo hagan realizable, le implica entonces, adelantar acciones mucho más audaces que garanticen el logro de sus fines esenciales, dentro de los que cabe resaltar, la conservación de la integridad territorial (Artículo.2º Constitución Política de Colombia)

Es en este contexto, donde se configura el Interés General como directriz o cauce del Estado Social de Derecho, y que permite delimitar otros principios como la Descentralización estatal y la Autonomía de las entidades territoriales, para que su manejo no se limite al capricho de las autoridades de turno.

Visto es que el paradigma Estado Social de Derecho de manera permanente replantea las instituciones, y es, en este orden, que se le debe dar el sentido al fundamento prevalente del Interés General en la Carta Política, que es lo realmente novedoso, constituyéndose en criterio supremo y prioritario de interpretación para defensa de la unidad estructural del Estado, en cuanto al ordenamiento territorial como estrategia política y jurídica, cuando referimos al Distrito como una necesidad evidente ante el hecho metropolitano descrito por la ley orgánica, en tanto que, un Estado Social de Derecho más que un enunciado, es acción; es un Estado no sólo que dice, sino que hace.

También se tiene como presupuestos teóricos que direccionan la interpretación constitucional, los siguientes:

- Desde la teoría del Estado, el territorio como categoría de análisis respecto a su unidad se sustenta en los preceptos de Georg Jellinek, quién le otorga una significación jurídica, al declarar que, *“la tierra sobre la que se levanta la comunidad Estado, considerada desde su aspecto jurídico, significa el espacio en el que el poder del Estado puede desarrollar su actividad específica”*⁶².

Significación jurídica que al analizar los artículos 1º y 285 de la Carta Política, se manifiesta como elemento integrador del Estado en concurrencia con los principios fundamentales constitucionales de la Descentralización y la Autonomía, con fundamento en el Interés General.

- Desde los Principios transversales.

⁶² JELLINEK, Georg. Teoría general del Estado. Fondo de Cultura Económica. México. 2004, pág. 368.

La interpretación general del principio jurídico se propone como categoría de análisis a partir de los postulados de Atienza y Manero⁶³, quienes presentan seis acepciones generales de las cuales interesa observar la referida al principio en sentido de directriz o norma programática, esto es, “*de norma que estipula la obligación de perseguir determinados fines*”⁶⁴. Acepción que se toma en consideración del contexto argumentativo; es decir, en el examen interpretativo de los principios fundamentales constitucionales confluyen directamente en el Interés General o transversalmente en relación a la Descentralización y la Autonomía de los entes territoriales, que soporten una razón jurídica en la formación del DMB.

2.3 EL TERRITORIO COMO UNIDAD DEL ESTADO

En el marco constitucional colombiano la perspectiva de unidad en el sentido de “*significación jurídica*” que advierte Jellinek, según el cual el territorio es para el Estado: sujeto por medio del cual alcanza sus objetivos⁶⁵ y fundamento espacial para ejercer su autoridad sobre los ciudadanos propios o extranjeros, actividad que realiza como un derecho propio por medio de sus ciudadanos desde el Derecho Público. Dichas condiciones se evidencian en el artículo 285 de la Constitución Política que establece: “*Fuera de la división general del territorio, habrá las que determine la ley para el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del Estado*”⁶⁶.

Además, como lo señala la Corte Constitucional de manera explícita, se demuestra esta perspectiva de unidad en el artículo 1 de la Carta.

⁶³ ATIENZA, Manuel, MANERO, Juan Ruíz. Las piezas del Derecho. Teoría de los enunciados jurídicos, 2 ed. Ariel. España, 2005. pág. 25.

⁶⁴ *Ídem.*, pág. 26.

⁶⁵ JELLINEK, Georg, *Op. cit.*, págs. 369 a 371

⁶⁶ Subrayado es mío.

... Al efecto en el artículo 1o. de la Carta estableció: "*Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria (...)*". Asimismo, en esta disposición se determinó como uno de los fundamentos de la República la **prevalencia del interés general**. Este objetivo se logra quizás con más facilidad dentro del marco de un Estado unitario, el cual supone, entre otras cosas, la uniformidad de la ley para toda la comunidad nacional, antes que con una pluralidad de regímenes legales dentro de un mismo Estado, característica que es propia del federalismo. Pero como si lo anterior fuera poco, el propósito de mantener la unidad nacional fue también consagrado en el Preámbulo de la Carta, como el primero de los fines en él señalados al promulgar la Constitución: "... *con el fin de fortalecer la unidad de la Nación*". Esta unidad, se repite, encuentra su expresión política más acabada a través de la unidad legislativa⁶⁷.

Desde esta perspectiva de territorio los principios fundamentales constitucionales de la Descentralización y la Autonomía se interpretan en el criterio de *directriz o norma programática*.

Así, la Descentralización, se define en forma general como un proceso que reestructura y estabiliza el sistema político, donde se permite al Estado, en procura de alcanzar eficiencia, legitimidad y gobernabilidad, el traslado de competencias a unidades inferiores (localidades, regiones y municipios)⁶⁸. Y en el

⁶⁷ Corte Constitucional, Expediente No. D-435, sentencia C-216 de 28 de abril de 1994. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. Negrilla es mía.

⁶⁸ Cfr. IBARRA, Sandra del Pilar. *Descentralización, Gobernabilidad y Legitimidad: Una Discusión Política* en: Papel Político N° 13 octubre, pp 79-99. 2001. Para el Departamento Nacional de Planeación (DNP), "...*la descentralización es un modelo de organización del Estado para asegurar el cumplimiento de su función constitucional en el campo social, económico y cultural, así como la protección de los recursos naturales y del medio ambiente a partir del fortalecimiento del municipio como entidad fundamental de la organización político-administrativa del Estado y de la participación activa de la ciudadanía en los asuntos públicos*" Citado por PENING GAVIRIA Jean Philippe. *Evaluación del proceso de descentralización en Colombia*. En: Revista Economía y

Estado Social de Derecho hace parte de la esencia misma del Estado, explícito en el artículo 1º, e implícito en el 285, como lo expone la Corte: *“La descentralización aparece también en forma implícita en la autorización para crear divisiones del territorio distintas a la denominada general, para el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del Estado”*⁶⁹.

La argumentación de la Corte corresponde a la ubicación del principio en el Estado unitario y expone que en Colombia *“Coexisten formas de descentralización cualitativas y cuantitativas con la unidad de organización de la comunidad estatal. Tales formas se manifiestan a través de entes territoriales (departamentos, municipios) o de una racionalización de funciones administrativas (v.gr. corporaciones autónomas regionales)”*⁷⁰.

De acuerdo a la categoría dispuesta, la Descentralización se dirige al desarrollo específico de un fin constitucional del Estado, al apelar a la eficacia y eficiencia en torno a las unidades organizativas del territorio.

Por su parte, la Autonomía, en alusión a los entes territoriales, se comprende en los términos que la Corte Constitucional lo señala: *“no significa autarquía, sino que comporta la atribución de competencias propias y la afirmación de derechos y poderes exigibles y oponibles a las autoridades de los niveles superiores del Estado. De modo que la autonomía que se reconoce a dichos entes debe adecuarse a los términos de la Constitución y de la ley”*⁷¹. Posición confirmada en el 2001 que aclara: *“la autonomía no equivale a autarquía ni a soberanía de las entidades territoriales: debe entenderse como la concordancia de la actividad de*

Desarrollo, Fundación Universidad Autónoma de Colombia Vol. 2. Nº 1. marzo de 2003. págs. 123-150.

⁶⁹ Corte Constitucional, Sentencia. T-517 de 1992.

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ Corte Constitucional, Expediente D-1486, Sentencia. C-284, junio 5 de 1997. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

éstas con un género superior, que no rompa el modelo del Estado unitario".⁷² Y prosigue⁷³ y extiende, su cualidad en la comunión autonomía y unidad, en la significación jurídica que trata Jellinek, toda vez que, la autonomía como principio en sentido de directriz, expresa una exigencia al objetivo colectivo del sistema jurídico por *imperium*, es decir, la autonomía representa el poder derivado del Estado en las entidades territoriales que le caracteriza por una flexibilidad en la toma de aquellas decisiones propias para lograr un fin constitucional, más no, libertad plena y arbitraria.

Tanto la Descentralización, como la Autonomía, son principios que el constituyente proveyó al Estado para dinamizar el cumplimiento y garantizar los fines del Estado Social de Derecho, así exhorta la Corte: *"...descentralización y autonomía se desenvuelven y son compatibles con una unidad de organización de la comunidad estatal de carácter político y con la presencia de una soberanía que reside en el pueblo. Ninguna pretende confundirse o rivalizar con la soberanía en el ámbito del Estado unitario"*⁷⁴.

2.4 INEFICACIA NORMATIVA PARA LA CREACIÓN DEL DISTRITO

La reflexión dirigida a establecer la razón jurídica que apoya la formación del DMB se pregona inicialmente del criterio de unidad entre territorio y Estado, por cuanto el territorio es sujeto y fundamento espacial de la actividad que ejerce el Estado y explica porqué en Colombia el territorio es elemento esencial e integrador que

⁷² Corte Constitucional, Sentencia. C-579, septiembre 15 de 2001. M.P. Eduardo Montealegre Lynett

⁷³ *"Así como es una impropiedad confundir autonomía y autarquía, es también nocivo desconocer, en aras de la defensa del Estado unitario, la gestión propia de los intereses parciales a los entes descentralizados, porque implica desconocer el núcleo esencial de la descentralización. La razón es simple, pues corresponde ordenar un fin a aquel a quien corresponde dicho fin; si el fin es general, será de competencia legal; si el fin es parcial y concreto, corresponde ordenarlo al directamente responsable de dicho interés"*. *Ibíd.* recurriendo a la argumentación en sentencia C-216 de 1994.

⁷⁴ *Ibíd.*

define de fondo al Estado Social de Derecho en sus características organizativas, artículo 1 de la Constitución, y sus objetivos, dispuestos en el artículo 2º de la misma.

El anterior presupuesto, no supuesto –como diría Zagrebelsky-, conlleva en la aplicación del Interés General la connotación de prevalencia frente a los principios de Autonomía y Descentralización, y respecto a la legislación correspondiente a los entes territoriales y del ordenamiento territorial se asume como principio de *directriz o norma programática*, pues la normativa se circunscribe a las exigencias de lograr fines del Estado Social de Derecho mediante mecanismos efectivos y eficientes.

En esta medida se da paso a las consideraciones sobre la legislación, inicialmente sobre la Ley 388 de 1997 en el artículo 2º. Que trata “*del ordenamiento del territorio se fundamenta en los siguientes principios*” y sitúa “*La prevalencia del interés general sobre el particular*”. Posteriormente se toma la Ley 128 de 1994, que desarrolla el artículo 319 de la Constitución, en el cuál el Interés General es implícito en el evento que advierte sobre la racionalidad en materia de prestación de servicios públicos (salud, educación, vivienda, transporte, etc) cuando hay conurbación de varios municipios. En su artículo 28⁷⁵ establece el procedimiento para la conversión de las Áreas Metropolitanas actuales y futuras en Distritos, caso en el cual los municipios integrantes de las mismas desaparecen como entidades territoriales y se asimilan a las localidades de acuerdo al régimen que se aplica en el Distrito Capital. El único mecanismo para conseguir este objetivo es la

⁷⁵ Artículo 28. CONVERSIÓN EN DISTRITOS. Las Áreas Metropolitanas existentes al momento de expedirse esta Ley y las que con posterioridad se conformen, podrán convertirse en distritos si así lo aprueba, en consulta popular los ciudadanos residentes en el Área Metropolitana por mayoría de votos en cada uno de los municipios que las conforman, y siempre que participe en las mismas, al menos la cuarta parte de los ciudadanos inscritos en el censo electoral. En este caso, los municipios integrantes del Área Metropolitana desaparecerán como entidades territoriales y quedarán sujetos a las normas constitucionales y legales vigentes para las localidades de conformidad con el régimen que a ella se aplica en el Distrito Capital de Santafé de Bogotá.

consulta popular, cuyo procedimiento lo otorga la Ley Estatutaria 134 de 1994 en desarrollo del precepto constitucional del artículo 103, mecanismo de participación que la define el artículo 8^o⁷⁶, consulta que se hace en forma de pregunta general y compete al presidente, gobernador o alcalde sobre un asunto trascendental para la nación, el departamento, el municipio, el distrito o la localidad. Su procedimiento se establece en el Título V, artículos 50 al 57.

En el caso de la conversión de Área Metropolitana a Distrito, la formula dispuesta por la Ley Orgánica presenta cambios cuantitativos y cualitativos respecto a la Ley Estatutaria, la primera. Ley 128 de 1994, artículo 28, señala la aprobación *“por mayoría de votos en cada uno de los municipios que las conforman, y siempre que participe en las mismas, al menos la cuarta parte de los ciudadanos inscritos en el censo electoral”*, La Ley 134 de 1994 indica en el artículo 55⁷⁷ que la consulta es aprobada por el voto afirmativo de *“la mitad más uno de los sufragios válidos, siempre y cuando haya participado no menos de la tercera parte de los electores que componen el respectivo censo electoral”*

Es decir que la legislación sobre el fenómeno particular no obliga y adicionalmente descarga buena parte de la responsabilidad en el mecanismo de la consulta popular cuya aplicación en nuestro medio es de difícil aplicación.

En consecuencia los proyectos que instan a la creación del DMB como entidad territorial que agrupa los procesos de desarrollo en un solo ente político-administrativo y abarca las localidades circunvecinas para la planificación única y

⁷⁶ Artículo 8^o.-Consulta popular. La consulta popular es la institución mediante la cual, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometido por el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto.

⁷⁷ Artículo 55^o.-*Decisión del pueblo. La decisión tomada por el pueblo en la consulta, será obligatoria. Se entenderá que ha habido una decisión obligatoria del pueblo, cuando la pregunta que le ha sido sometida ha obtenido el voto afirmativo de la mitad más uno de los sufragios válidos, siempre y cuando haya participado no menos de la tercera parte de los electores que componen el respectivo censo electoral.* Subrayado fuera del texto.

general, según las expectativas sociales, obedece a dos perspectivas, una, podemos llamarla “operativa” en cuanto a la resolución de los fenómenos que conlleva la conurbación de las ciudades y centra sus esfuerzos en la estructura institucional como elemento principal del cual se desprenden las relaciones alternas y donde se implementan mecanismos legales prolijos que maximizan la eficiencia y eficiencia del aparato estatal Y otra, que se denominaría teleológica en cuanto a que se busca, a partir del modelo de Distrito, alcanzar los valores y fines sociales del Estado Social de Derecho.

3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El aporte para el estudio e interpretación del Principio fundamental constitucional del Interés General en el territorio y el Estado Social de derecho se manifiesta en los criterios de:

- Unidad del Estado como “realidad jurídico-política”.
- Constante histórica en la justificación del Estado.
- Eje fundamental en el contexto teleológico del Estado Social de Derecho
- Elemento que irradia, integra y direcciona la unidad del sistema jurídico.

Recomendación para la academia.

- Reivindicar la reflexión constitucional a partir de sus principios fundamentales, sobre situaciones concretas.

La organización del estado colombiano en forma de República Unitaria se ha mantenido desde siempre y por ello todo lo concerniente a su descentralización territorial parecería ser más un mecanismo de distracción que una realidad en sí misma. Sin embargo, se debe persistir en ello, como instrumento facilitador para hacer eficiente y eficaz la funcionalidad del Estado.

La autonomía de las Entidades Territoriales es un “estado de cosas” o una situación que se amplía o se restringe en coherencia con el proceso de descentralización y delimitación; atributos estos que se sustentan en el principio del Interés General como fundamento constitucional del Estado Social de Derecho, para cumplir los fines esenciales del Estado, para el caso que nos ocupa, se resaltan los de servir a la comunidad, promover la prosperidad general y mantener la integridad territorial (art.2º.C.N.)

Los Distritos como instancias del Estado para el cumplimiento de sus fines están en concordancia con el mundo de hoy, permitiéndonos reacomodar la organización del territorio y mejorar las formas de búsqueda de felicidad como sentido de la agrupación de los seres humanos. La anterior afirmación totalmente valedera en un mundo globalizado se toma a la ligera cuando se trata de nuestra realidad y es por ello que asistimos permanentemente a la resolución de coyunturas como fue el caso del Distrito Capital en la ANC de 1991; en donde un asambleísta concretó este hecho jurídico y permitió sobre la base de la discusión y el juego de intereses que se dejara una leve constancia histórica sobre este particular para futuros desarrollos del ente territorial denominado Distrito, desarrollos que no se han podido dar por cuanto sólo se reforzó en ese caso concreto.

La aproximación hecha por la Cámara de Comercio de Bucaramanga y la academia nos permiten un modesto optimismo sobre la existencia de realidades que consolidan el hecho metropolitano en la zona, pero nos confirman de igual manera la total carencia de voluntad política por parte de dirigentes, Instituciones y comunidad en general, para conseguir un marco territorial adecuado a las necesidades del presente.

En concordancia con los postulados anteriores las normativas sobre la figura del distrito parecen elaboradas con el criterio de complicar, más que para resolver permiten más bien que todo siga igual y por ello dichas normativas son ambiguas, no obligan y adicionalmente descargan buena parte de la responsabilidad en los llamados mecanismos de participación ciudadana como es el caso de la consulta popular, de casi imposible aplicación honrada en nuestro medio.

Conseguir la formación del distrito metropolitano de Bucaramanga requiere para hacer realidad su razón jurídica que se utilice uno de los siguientes mecanismos:

Conversión de la actual área metropolitana: Se sustenta en la Constitución, artículo 319 y en la ley 128 de 1994, artículo 20.

El mecanismo de la consulta popular determinado dentro del procedimiento para la conversión de áreas a distritos tiene muy poca eficacia por las mismas trabas jurídicas que el régimen impone, el analfabetismo en materia de Estado y el populismo que le impregnan los que quieren que las cosas sigan igual. En general los mecanismos de participación ciudadana no han conducido a proveernos la tan anhelada felicidad de los ciudadanos sino a todo lo contrario. Como dijo Jorge Luis Garay, el bajo nivel de aceptación de las instituciones políticas locales por parte de los ciudadanos así como la desconfianza de la gente en cualquier forma de intermediación, incluida por supuesto, la política; hacen que el grado de deslegitimación de las instituciones políticas de elección popular supere cualquier expectativa de cambio.

El análisis crítico de la actual Área Metropolitana (en mora de elaborarse) nos permitiría proyectarnos mejor hacia un distrito o dejar el empeño dependiendo de sus logros y yerros. Preocupa el sentir ciudadano por su burocratización, falta de autonomía y otras falencias que la referencian como un cobrador de impuestos. Parte de la indiferencia ciudadana frente al tema del distrito puede tener algunas razones en estas apreciaciones.

Acto legislativo del Congreso: El estudio de la Cámara de Comercio afirma que este es el camino más efectivo para conseguir el Distrito.

Argumenta el estudio referenciado que la favorabilidad de los congresistas santandereanos entrevistados es razón suficiente para hacerlo realidad, pero olvidan que dentro del mismo trabajo las dirigencias políticas locales muestran una total animadversión a la posibilidad del distrito y son estas dirigencias quienes

sostienen los siguientes niveles legislativos (Asamblea y Congreso), demostrándose una total incoherencia.

Esta salida es posible pero conlleva manejo de opinión y la experiencia colombiana nos tiene claro cómo se realiza esta actividad. Nos volvemos a encontrar con los mismos obstáculos de los mecanismos de participación ciudadana.

Otra salida a tener en cuenta es la experiencia de la Costa Caribe, que utilizó la consulta como instrumento legitimador de exigencia al legislador para la creación de la Región Caribe, en donde implícitamente se manifiesta el interés general en pro del desarrollo de la región.

La concreción del DMB requiere de un compromiso ciudadano que rompa el molde actual y mediante la educación, la persuasión y demás mecanismos necesarios para obtener el respaldo ciudadano, los medios de comunicación tienen responsabilidad social aquí. Este proceso requiere diaphanidad desde un primer momento en procura del mejoramiento para todos y de igual manera despeje las dudas ya que solo vemos en el nuevo ente territorial mayores controles, mayor burocracia, mayor distanciamiento Estado-Ciudadano pero por sobre todo mayores cargas impositivas. La academia puede y debe jugar un papel preponderante por su credibilidad a diferencia del que tiene la dirigencia política regional y local de los municipios que conforman el AMB.

Tratándose de la supervivencia del Estado como tal y dentro de una economía de mercado globalizada, el reacomodamiento territorial se impone y dentro de ello la creación de nuevos entes territoriales más acordes con esta realidad, como es el caso de los distritos; se tornan imprescindibles, para cuya consecución el principio del Interés General es herramienta de necesaria aplicación persiguiendo la eficacia del Estado Social de Derecho.

BIBLIOGRAFÍA

ARISTOTELES. *La Política*. Editorial Universo S. A. Lima. (s.f).

ATIENZA, Manuel. MANERO, Juan Ruíz. *Las piezas del Derecho. Teoría de los enunciados jurídicos*, 2 ed. Ariel. España, 2005.

BOTERO BERNAL, Andrés. *La jerarquía entre Principios Generales del Derecho: La historicidad y la culturalidad del principio de justicia*, en: *Revista de Derecho*, nº 23. Universidad del Norte. Colombia. 2005.

CAPEI, Horacio, En: *Estudios Geográficos*, nº 138-139 (número especial de "Homenaje al Profesor Manuel de Terán"), febrero-mayo 1975, págs.. 265-301.

Carta Europea de ordenamiento territorial. Diciembre 1992. En: FALS BORDA, Orlando. *Región e historia*. TM editores-IEPRI. Bogotá. 1996.

CASTRO, Jaime. *¿Transferencias=déficit fiscal? ¿Regiones o departamentos?*. Fescol, Corporación Viva la Ciudadanía, Fenacom y Foro Nacional por Colombia. Bogotá. 2001.

GARAY Jorge Luis *Colombia: entre la exclusión y el desarrollo. Propuestas para la transición al Estado Social de derecho*. Contraloría General de la Republica. 2002

_____, *En torno a la economía política de la exclusión social en Colombia*, 2002. (ensayo mimeografiado)

CORREA HENAO, Néstor Raúl. *El Reordenamiento Territorial en la nueva Constitución Política de Colombia*. Tomado de: *Colombia, una democracia en*

construcción. Ed. Foro Nacional por Colombia y Viva la ciudadanía, Corporación SOS. Colombia, Santa Fe de Bogotá, 1992.

DESCARTES, Réne, Discurso del método, Alianza Editorial S.A., Madrid, 1995

DÍAZ ARENAS, Pedro Agustín. *La constitución política colombiana*, Editorial Temis S. A. Santa Fe de Bogotá, Colombia: 1991.

FALS BORDA, Orlando. *Fundamentos filosófico-políticos del ordenamiento territorial*. En: Boletín de reordenamiento territorial. Carta a Quirama No. 15 – 16, mayo – junio, 1993.

FERRATER MORA, J. *Diccionario de filosofía, A-D*. Ariel, Barcelona, 2001, p. 377.

FORTICH PACHECO Fernán J. LEIVA RAMÍREZ Eric, “*El Ordenamiento Territorial según la Constitución Política de 1991: ¿República Unitaria o Estado Región o Autónomo?*”. En: Estudios en Derecho y Gobierno. Universidad Católica de Colombia: Bogotá (Colombia). Junio de 2009, 2(1). Ver. http://portalweb.ucatolica.edu.co/easyWeb2/files/54_2654_ed-g-v2-n1-2009-fortich-.pdf.

GIRÓN R., Emilia y ESTUPIÑAN ACHURY, “Una aproximación a la jurisprudencia constitucional de colombiana en materia territorial”. En: *Diálogos de Saberes, investigaciones en Derecho y Ciencias Sociales*, nº 22, 2005. págs. 57-80.

GOMÉZ SERRANO, Laureano. *Teorías de los Derechos fundamentales*, Ediciones Doctrina y Ley, Bogotá, 2009.

_____, *Hermenéutica Jurídica: La interpretación a la Luz de la Constitución*, Ediciones Doctrina y Ley, Bogotá, 2008.

HERNÁNDEZ M. María del Pilar. Mecanismos de tutela de los intereses difusos y colectivos. UNAM, México, 1997.

HINESTROZA, Fernando. Notas sobre la descentralización en Colombia. Universidad Externado de Colombia, Bogotá. 1986.

IBARRA, Sandra del Pilar. Descentralización, Gobernabilidad y Legitimidad: Una Discusión Politológica en: *Papel Político* N° 13 octubre, 2001. págs. 79-99.

JELLINEK, Georg. *Teoría general del Estado*. Fondo de Cultura Económica, México, 2004.

PAREJO ALFONSO, Luciano, “*Estudio preliminar: Interés Público como criterio de control de la actividad administrativa*”, en MARÍN HERNÁNDEZ, Hugo Alberto. *Discrecionalidad Administrativa*. Universidad Externado, Colombia. 2007

MENDOZA PALOMINO, Álvaro, *Teoría y sinopsis de la Constitución de 1991*. Ediciones Doctrina y ley, Santafé de Bogotá D. C., 1992.

MÚNERA OVIEDO, Javier. *Enfoque constitucional de las entidades territoriales en la constitución de 1886 y 1991*. En: *Revista de Derecho*, Universidad del Norte, N° 4. 1994

MUTIS VALENCIA, Andrés. tesis de grado, *La ciudad Región en Bogotá*, Universidad Pontificia Javeriana, Bogotá. 2002

NARANJO MESA, Vladimiro. *Teoría Constitucional e Instituciones Políticas*. Editorial Temis, Bogotá, 1991.

PENING GAVIRIA Jean Philippe. *Evaluación del proceso de descentralización en Colombia*. En: Revista Economía y Desarrollo, Fundación Universidad Autónoma de Colombia Vol. 2 N° 1 Marzo de 2003. págs. 123-150.

PLATON. *Diálogos. La república o de lo justo*. 19 ed. Editorial Porrúa, México.1981. págs.

_____, *Diálogos. Cratilo o del Lenguaje*. 19 ed. Editorial Porrúa. México: 1981. págs. 249-294.

RESTREPO PIEDRAHITA, Carlos. *Constituciones Políticas Nacionales de Colombia*. 3 ed. Departamento de publicaciones de la Universidad Externado de Colombia. Bogotá, Colombia. 2004

VALLEJO MEJÍA. Jesús, *El Estado Social de Derecho en Colombia*. en TIRADO MEJÍA, Alvaro,(compilador), “50 años de la Reforma de 1936” Contraloría General de la República, Bogota, 1986, págs.113 y ss

VELASQUEZ C., Fabio E. *El ordenamiento territorial: promesa incumplida*. En: Revista Foro. Bogotá D. C. – Colombia. No. 46. diciembre 2002 – enero 2003.

ZAGREBELSKY, Gustavo. *Derecho dúctil*. 5 ed. Editorial Trotta, Italia. 2003

Sentencia y normativa

Constitución Política de Colombia. Editorial Colombia. 2009.

Leyes

-LEY 128 de 1994.

-LEY 134 de 1994

Gaceta Constitucional nº 80 pág. 5.

Actos legislativos

-01 de 1987.

-03 de 1989.

-01 de 1993.

-02 de 2007.

Decretos

-1421 de 1993

-1677 de 1993

-2537 de 1993

-1187 de 1998

-1350 de 2005

Corte Constitucional

-Sentencia. T-517, septiembre 15 de 1992. M.P. Ciro Angarita Barón,

-Sentencia T-406, junio 5 de 1992. M.P. Ciro Angarita Barón

-Sentencia T-428, junio 24 de 1992. M.P. Ciro Angarita Barón.

-Sentencia C-606, diciembre 14 de 1992. M.P. Ciro Angarita Barón

-Sentencia C-350, agosto 4 de 1994 M.P. Alejandro Martines Caballero.

-Sentencia T-431, septiembre 30 de 1994. M.P. José Gregorio Hernández.

-Sentencia. C-284, junio 5 de 1997. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

Expediente D-1486,

-Sentencia C-309 de 1997. M.P. Alejandro Martínez .Caballero

-Sentencia C-539, julio 28 de 1999. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

- Sentencia. C-579, septiembre 15 de 2001. M.P. Eduardo Montealegre

Lynett

-Sentencia C-053, enero 24 de 2001. M.P. Cristina Pardo Schlesinger

- Sentencia C-043, enero 30 de 2002. M.P. Álvaro Tafur G.

-Sentencia. C-251, abril 11 de 2002, M.P. Eduardo Montealegre Lynett y Clara Inés Vargas Hernández,

-Sentencia C-313 de mayo 5 de 2009, M.P. Mauricio González Cuervo.

Recursos de internet

<http://www.ub.es/geocrit/sv-33.htm>

<http://www.rae.es>.

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=7381>

<http://www.mipagina.net/~brccom/archivos/METODOLOGIA%20ENTIDADES%20TERRI.pdf>

* Proyecto de Grado

** Facultad de Ciencias Humanas. Maestría en Hermenéutica Jurídica y Derecho. Director: Orlando Pardo Martínez

*Thesis.

** Faculty of Human Sciences. Masters in Law and Legal Interpretation. Director: Orlando Pardo Martínez