

Primera parte

Doctrina y Jurisprudencia



Revista de la Academia
Colombiana de Jurisprudencia
enero-junio, 2026

FEDERALISMO, DEMOCRACIA Y ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHO EN COLOMBIA

Juan Antonio Pabón Arrieta*

*Académico correspondiente,
capítulo seccional (Barranquilla)*

Recibido: 26-02-2026 - Aprobado: 07-05-2026

Resumen: la República de Colombia es una democracia y un Estado de derecho. Así lo consagra la Constitución Política. Siendo más preciso, es una democracia y un Estado de derecho organizado en forma de república unitaria, es decir, centralista, en la que un centro de poder político, como lo es la nación, concentra los poderes político-legislativos impidiendo la existencia de parlamentos soberanos en el interior de las entidades descentralizadas territoriales de derecho público, en la que se carece de una fuerte separación y división de poderes a lo largo y ancho del territorio, en la que existe un fuerte presidencialismo que no fomenta la radicalización de la democracia y el Estado de derecho... En lo que sigue, este texto defenderá una idea: precisamente, que en un mundo globalizado como el de nuestros tiempos el poder político debe racionalizarse en forma democrática, y la forma más óptima para hacerlo es la de adoptar un modelo federal con el fin de que el poder político esté al alcance de la ciudadanía en todo el territorio de la república.

Palabras clave: federalismo; democracia; Estado constitucional de derecho.

* Doctor en Ciencia Política de la Universidad del Zulia, Venezuela. Magíster en Derechos Humanos, Estado de Derecho y Democracia en Iberoamérica de la Universidad Alcalá de Henares, España. Especialista en Derecho Penal de la Universidad del Atlántico y de Derecho Administrativo de la Universidad del Rosario, ambas en Colombia. Miembro de la Academia Colombiana de Jurisprudencia y de la Asociación Colombiana de Filosofía del Derecho y Filosofía Social.

Contacto: juanpabon20@yahoo.es

FEDERALISM, DEMOCRACY AND THE CONSTITUTIONAL RULE OF LAW IN COLOMBIA

Abstract: the Republic of Colombia is a democracy and a state governed by the rule of law. This is what its Constitution says. Better yet, it's a democracy and a state governed by the rule of law organized as a unitary republic, that is, a centralist state in which a center of political power, such as the nation, concentrates political and legislative powers, preventing the existence of sovereign parliaments within decentralized territorial entities governed by public law, in which there is no strong separation and division of powers throughout the territory, and in which there is a strong presidential system that does not encourage the radicalization of democracy and the rule of law... In this paper, it will defend the idea that in a globalized world political power must be rationalized in a democratic manner, and the best way to do this is to adopt a federal model so that political power is within the reach of citizens throughout the territory of the republic.

Keywords: federalism; democracy; constitutional rule of law.

“Hemos visto que el fin principal de los legisladores de 1789 había sido dividir la soberanía en dos partes distintas. En una, colocaron la dirección de todos los intereses generales de la Unión; en la otra, la dirección de todos los intereses especiales a algunas de sus partes. Su principal cuidado fue armar al gobierno federal de poderes bastantes para que pudiese defenderse en su esfera de las usurpaciones de los Estados particulares”.

Alexis de Tocqueville¹

Introducción

Sobre la estructura territorial del poder político en nuestra república

Desde tiempos remotos, la violencia ha estado presente en nuestra república como fenómeno político en el espacio público, razón por la cual la democracia ha vivido y vive en gravísima crisis. En un gobierno democrático, no debería reinar la violencia, pues ella perturba seriamente el funcionamiento de las instituciones estatales. Los siglos XIX y XX estuvieron signados por conflictos armados no internacionales por causas políticas, y el presente siglo —el XXI— no escapa a esta trágica realidad, que siempre se manifiesta en detrimento de la garantía de los derechos y las libertades.

¹ Alexis de TOCQUEVILLE, *La democracia en América* (México: Fondo de Cultura Económica, 2009), 143.

En el centro de la crisis, política por naturaleza, ha estado y sigue estando el debate sobre el diseño institucional del Estado, concretamente, sobre la organización del poder en el territorio: cómo repartirlo o distribuirlo, habida cuenta de que el poder político es fuente del reparto y la distribución de derechos y libertades, así como de su defensa y garantía. Esto implica que la forma en que se organiza el poder en el territorio de la república condiciona si gobierna la paz o la guerra, y por tanto, si se logra construir un Estado justo o injusto y una democracia fuerte o débil.

El tema de la organización del poder en el territorio ha sido crucial, y hoy es definitivo para construir una sociedad civil justa y bien ordenada, en la que exista calidad democrática y respeto de los derechos humanos, en la que la ciudadanía de los territorios tenga derecho a participar en el gobierno de sus asuntos territoriales y no sea tratada vilmente como extranjera en su propia patria. Es por esto que el debate acerca del federalismo y del centralismo no es de poca monta; no lo ha sido a lo largo de la historia constitucional y política de nuestra república, ni lo es ahora. Por el contrario, es un debate que no pierde actualidad, porque siempre está presente y tiene relación directa con la salud de la democracia, la eficacia del Estado de derecho y su transformación en Estado constitucional de derecho. En fin, no pierde actualidad porque el modelo de organización del poder político en el territorio incide en el cumplimiento de las garantías de los derechos y las libertades, así como en la satisfacción de la participación política de la ciudadanía en el gobierno de los asuntos públicos.

Por esta razón, el debate tiene vigencia incluso cuando no se perciba o, peor aún, cuando sea mal interpretado por los dirigentes políticos y por parte del cuerpo académico. Por ejemplo, la actual propuesta de autonomía territorial que se impulsa desde las regiones con fundamento en los artículos 306 y 307, de la centralista e “hiperpresidencialista” carta política colombiana —es dable advertirlo— no conduce a otro fin que a crear una institución todavía centralizada, que es lo que en esencia es la Región como Entidad Territorial (RET). Esto es así porque dentro de un modelo constitucional centralista e hiperpresidencialista no se puede alcanzar la autonomía como libertad política; tal pretensión es como “pedirle peras al olmo”, como lo escribió acertadamente Eduardo Verano de la Rosa, en los siguientes términos:

Pero nunca se puede ofrecer dentro del modelo de la Carta Política centralista que se reconozca a los Departamentos como Estado Federales ni

a las Regiones como Estados Federales, es que al olmo no se le puede pedir peras. Las peras las ofrece el árbol del peral y con limones se puede hacer limonadas, no armas nucleares. ¿Qué hacer? Un proceso constitucional.²

La determinación del modelo de organización política del poder en el territorio cruza toda la historia; no podía ser de otra manera, porque el poder político necesita de un territorio como lugar de lo público, y el Estado se organiza en el territorio de una república mediante la expedición de su Constitución. Tanto es así que, desde la época del proceso de revolución política que condujo a la creación de nuestra república, y desde las primeras declaraciones de independencia en las provincias de la Nueva Granada con sus primeras constituciones provinciales, el federalismo y el centralismo no solo fueron materia de debate, sino también de una lucha política que condujo a varias guerras civiles. El tipo de constitución política (centralista o federal) es clave, porque es en las cartas políticas donde se reparte o distribuye el poder político, tal y como bien enseña Aristóteles: “La Constitución no es otra cosa que la repartición regular del poder, que se divide siempre entre los asociados, sea en razón de su importancia particular, sea en virtud de cierto principio de igualdad común; es decir, que se puede dar una parte a los ricos y otra a los pobres, o dar a todos derechos comunes...”³

En nuestra república, un gran número de las constituciones de las comunidades políticas que las expidieron se declararon autónomas y, por tanto, soberanas con ideas federales, porque la Independencia fue un proceso que nació en las provincias, así lo declararon en sus actas; ese fue el tránsito natural en el devenir de nuestra vida republicana. No obstante, la necesidad de garantizar la existencia del Estado de derecho y la democracia requería un proceso de centralización –bien en el modelo de la república unitaria o en el del Estado federal– para unificar la existencia de la república bajo la idea de una nación homogénea, por lo que antes de la Independencia absoluta del Imperio Español se presentaron conflictos entre centralistas y federalistas.

Es bien conocida la tendencia en favor del centralismo en la Nueva Granada, que tuvo como líder al prócer Antonio Nariño, quien la expresó

² Eduardo VERANO DE LA ROSA, *Colombia, país de regiones* (Bogotá: La República, 2023), 43.

³ ARISTÓTELES, *Política* (Madrid: Espasa, 2011), 201.

en su diario *La Bagatela*, oponiéndose a la propuesta federalista de Jorge Tadeo Lozano. Bajo la dirección de Camilo Torres Tenorio, los amigos del federalismo impulsaron la suscripción de un pacto federal el 27 de noviembre de 1811, por parte de las provincias de Antioquia, Cartagena, Neiva, Pamplona y Tunja, en el que se estableció una Confederación de las Provincias Unidas de la Nueva Granada. Este proceso fomentó la autonomía territorial, tal y como afirma Jorge Ocampo López: “Uno de los aspectos que el Acta de la Confederación condujo a estimular, el sentimiento autonomista y regionalista, fue el convenio de que cada una de las provincias debía considerarse libre e independiente”.⁴ Más adelante, dice también este historiador:

Desde el punto de vista de las ideas, una de las teorías políticas para definir la forma del Estado en la Nueva Granada independiente, en lo que corresponde al poder soberano, el territorio y la población, fue el Federalismo. Es una teoría política mediante la cual se pretende solucionar el problema de la unidad nacional, con el respeto y reconocimiento de la autonomía territorial soberana. Se presenta un Estado en donde la soberanía aparece dividida, pues se reservan para el gobierno general aquellas atribuciones soberanas de carácter general y se distribuyen las otras, de carácter regional y local, entre los Estados federados.⁵

No obstante, fracasada y liquidada la primera república ante el poderío del Imperio español, los independentistas lucharon por instaurar gobiernos republicanos independientes y autónomos, libres y soberanos en las provincias. Las ideas centralistas tomaron fuerza y se culpó a los federalistas de las derrotas. Dichas ideas fueron lideradas también por Simón Bolívar, quien en distintos documentos históricos las defendió en el proceso de lucha por la liberación definitiva del Imperio español y la construcción de la república. Por ejemplo, en el *Manifiesto de Cartagena de 1812*, Simón Bolívar dijo lo que acto seguido se cita:

El sistema federal bien que sea el más perfecto y más capaz de proporcionar la felicidad humana en sociedad es, no obstante, el más opuesto a los intereses de nuestros nacientes Estados. Generalmente hablando, todavía nuestros conciudadanos no se hallan en aptitud de ejercer por sí mismos

⁴ Jorge OCAMPO LÓPEZ, “El proceso político, militar y social de la Independencia”, en *Nueva Historia de Colombia*. 2, dirigido por Álvaro Tirado Mejía (Bogotá: Planeta, 1989), 46.

⁵ *Ibíd.*, 47.

y ampliamente sus derechos; porque carecen de las virtudes políticas que caracterizan al verdadero republicano; virtudes que no se adquieren en los gobiernos absolutos, en donde se desconocen los derechos y los deberes del ciudadano.⁶

Simón Bolívar reconoció que el federalismo es el mejor sistema de organización del poder en el territorio, pero a su vez reconoció que no era practicable en ese momento en nuestra naciente república, porque no existía una ciudadanía que garantizara su funcionamiento democrático debido a la falta de una tradición de vida en libertad.

En ese mismo sentido se pronunció en otros documentos históricos; en la *Carta de Jamaica*, escrita en Kingston el 6 de septiembre de 1815, dijo: “No convengo en el sistema federal entre los populares y representativos, por ser demasiado perfecto y exigir virtudes y talentos políticos muy superiores a los nuestros; por igual razón rehusó la monarquía mixta de aristocracia y democracia que tanta fortuna y esplendor ha procurado a Inglaterra”.⁷ Luego, Bolívar agrega lo siguiente:

Nueva Granada se unirá con Venezuela, si llegan a convenirse en formar una república central [...]. Esta nación se llamará Colombia como un tributo de justicia y gratitud al creador de nuestro hemisferio. Su gobierno podrá imitar al inglés; con la diferencia de que en lugar de un rey habrá un poder ejecutivo, electivo cuando más vitalicio, y jamás hereditario si se quiere república, una cámara o senado legislativo hereditario, que en tempestades políticas se interponga entre las olas populares y los rayos del gobierno, y un cuerpo legislativo de libre elección, sin otras restricciones que las de la Cámara Baja de Inglaterra.⁸

En el Congreso de Angostura de 1819, el tema central fue el de la organización del poder político en el territorio. En su discurso, Simón Bolívar lo planteó así:

Mas por halagüeño que parezca y sea en efecto este magnífico sistema federativo, no era dado a los venezolanos gozarlo repentinamente al salir de las cadenas. No estábamos preparados para tanto bien; el bien, como el mal, da la muerte cuando es súbito y excesivo. Nuestra constitución moral

⁶ Simón BOLÍVAR, *Escritos políticos* (Madrid: Alianza, 1971), 51.

⁷ *Ibíd.*, 78.

⁸ *Ibíd.*, 79.

no tenía todavía la consistencia necesaria para recibir el beneficio de un gobierno completamente representativo, y tan sublime cuanto que podía ser adaptado a una república de santos.⁹

En otras palabras, Simón Bolívar fue amigo del federalismo como modelo perfecto de organización del poder político en el territorio de una república; lo que le motivó a oponerse a su adopción en Venezuela y Colombia al inicio de la república fue el hecho de que se requería una ciudadanía republicana –como la norteamericana– que no existía en el momento entonces, y que primero debía construirse para después instituir el federalismo en nuestro Estado.

En la historia de nuestra república se puede constatar que, en el siglo XIX, la política en líneas generales se movió entre el centralismo y el federalismo. Tanto es así que, en 1863, la república adoptó el modelo federal con nueve Estados soberanos; entre los que figuran en el Caribe colombiano los de Bolívar, Magdalena y Panamá. Finalmente, en 1886, un Consejo Nacional de Delegatarios, convocado por el presidente Rafael Núñez, se impuso como poder constituyente y expidió una nueva carta política con la que se liquidaron los Estados soberanos, expropiándoles sus bienes más significativos, como la libertad política y el derecho a tener sus propias competencias constitucionales en materia legislativa como expresión de la idea de soberanía parlamentaria. En consecuencia, según el artículo 58 Superior, se radicó en forma exclusiva la competencia de hacer las leyes en el Congreso de la República y se prohibió a los entes territoriales de derecho público hacer uso de esa atribución.

De igual manera, el poder central les arrebató sus bienes, como lo consagró el artículo 202 Superior, que realizó la más grande expropiación sin indemnización que se conozca en la república y empobreció a los herederos de los Estados soberanos, –los hoy departamentos–. Según el citado artículo:

Pertenecen a la República de Colombia.

1. Los bienes, rentas, fincas, valores, derechos y acciones que pertenecían a la Unión Colombiana en 15 de abril de 1886;

⁹ *Ibíd.*, 102.

2. Los baldíos, minas y salinas que pertenecían a los Estados cuyo dominio recobra la Nación, sin perjuicio de los derechos constituidos a favor de terceros por dichos Estados, o a favor de éstos por la Nación a título de indemnización;

3. Las minas de oro, de plata, de platino y de piedras preciosas que existan en el territorio nacional, sin perjuicio de los derechos que por leyes anteriores hayan adquirido los descubridores y explotadores sobre algunas de ellas.

Por su parte, el artículo 210 Superior dispuso abolir la Carta Política de 1863. Como consecuencia de ello, no es desacertado decirlo, Panamá se separó y recuperó la soberanía que le había sido arrebatada.

A lo largo y ancho del siglo XX, el orden constitucional centralista fue objeto de modificaciones que, en todo caso, reforzaron el modelo centralista y la exclusión de la ciudadanía en la administración pública de los asuntos de sus territorios. A finales del siglo, concretamente en 1991, se expidió una nueva Constitución Política que, si bien avanzaba en materia de derechos humanos y de instrumentos para su garantía, no es menos cierto que se quedaba corta en sus aspectos orgánicos, pues no fortaleció la democracia ni la separación de poderes horizontal y verticalmente. Tampoco abrió camino a la descentralización política ni a la idea de compartir la soberanía entre el poder central y los territorios. Al anular la participación política democrática, reforzó el centralismo y el poder político del presidente de la República, que es, hoy en día, una especie de monarca sin monarquía.

En este orden constitucional, el de 1991, aparecen los artículos 306 y 307, que permiten, después de un tortuoso camino, la creación de una entidad centralista como la región como entidad territorial, la cual no es soberana ni figura como Estado federal o ente autónomo; es, simple y llanamente, un ente administrativo más. El artículo 306 Superior dice: “Dos o más departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio. Su objeto principal será el desarrollo económico y social del respectivo territorio”. Por su parte, el artículo 307 Superior dice:

La respectiva ley orgánica, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial, establecerá las condiciones para solicitar la conversión de la Región en entidad territorial. La decisión tomada por el Congreso se someterá en cada caso a referendo de los ciudadanos de los departamentos interesados.

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

En síntesis, como esta Constitución política es centralista, las entidades territoriales de derecho público carecen de autonomía política y soberanía; incluso si las regiones llegan a ser entes públicos, carecerán de soberanía y serán, sin más, otros entes públicos sin poder político, sin parlamentos ni bienes propios; seguirán siendo tratadas como menores de edad que requieren del gobierno de otro, de un padre que delibere y decida su destino por ellos.

El federalismo, instrumento para la democratización del Estado constitucional de derecho

La primera sociedad civil moderna, la norteamericana, nace bajo la concepción de un Estado de derecho, es decir, de una asociación política sometida al derecho, con un modelo de república descentralizada políticamente que une a varios Estados con la finalidad de garantizar la existencia de cada uno de ellos. Estos habiendo sido inicialmente colonias, obtuvieron con posterioridad la independencia de la Gran Bretaña, transformándose en comunidades políticas soberanas. Así, trece excolonias británicas organizadas como una confederación, en su condición de Estados soberanos y a iniciativa particularmente del Estado de Nueva York, convocaron el 21 de febrero de 1887 a la celebración de un Congreso de la Unión. Con las bases establecidas en un apéndice denominado *Artículos de la Confederación*, dispusieron, entre otras cosas, los siguientes lineamientos:

1. Que el nombre de la Confederación será el de Estados Unidos de América.
2. Que cada Estado conserve su soberanía, libertad e independencia, así como su poder, jurisdicción y derecho no delegados expresamente por la confederación a los Estados Unidos de América.
3. Que los Estados mencionados constituyen por el presente acto una firme liga de amistad entre sí, para la defensa común, la protección de sus libertades y su bienestar mutuo y general, y se obligan a auxiliarse unos a otros contra toda violencia que se haga a todos o a cualquiera de ellos, bien sea por motivos religiosos, de soberanía, comerciales o con cualquier otro pretexto.

4. Que el derecho a la libertad, así como a la ciudadanía, se encuentra reconocido igualmente a todos los habitantes de los Estados, exceptuados los casos establecidos en las normas.

5. Que cada Estado tenga un derecho de participar en forma equitativa en el poder legislativo y no pueda ser privado de esta representación política que le pertenece soberanamente.

6. Que las relaciones internacionales entendidas como política exterior, la declaración de guerra, la defensa nacional, la emisión de papel moneda y la banca central son asuntos cuya competencia pertenece al poder federal de los Estados Unidos de América.

Bajo estas pautas se sesionó en Filadelfia la presente convención, la cual, el 17 de septiembre de 1787 expide una Constitución política de corte federal y, con ella, nace el primer Estado moderno regido por las ideas de la Ilustración, en un sencillo texto de siete artículos a los que se le agregan las primeras diez enmiendas en 1791.

La carta política norteamericana es sencilla y concisa; no es grande y farragosa como la nuestra de 1991. En los Estados Unidos de América, cada Estado de la unión americana tiene el poder para establecer sus propias constituciones políticas, por ser cada uno de ellos una comunidad política soberana, en la medida en que el concepto de soberanía es, en una metáfora, el de una *fuentes* del que emana todo el poder de una autoridad. De ahí que no le pertenece a un solo centro de poder –como en nuestra república–, sino que, por el contrario, está repartido o distribuido democráticamente entre los distintos Estados que integran la unión americana, lo que se puede reconocer como una forma de poder constituyente de cada Estado.

Esa soberanía es irrenunciable para cualquiera de los Estados que conforman la unión americana; no le puede ser arrebatada por otro Estado ni, menos aún, por el Estado federal. El concepto de soberanía en la experiencia norteamericana es contrario al que se predica en los Estados unitarios que adoptan el modelo centralista en la organización del poder en el territorio de una república, lo que implica que en el modelo federal la soberanía es compartida entre todos los Estados que integran la comunidad política federal. Bien claro lo establece la Constitución política de los norteamericanos, particularmente el artículo 2 del apéndice II denominado *Artículos de la Confederación*, rescatado fielmente por Alexander

Hamilton, James Madison y John Jay, así: “Cada Estado conserva su soberanía, libertad e independencia, así como todo su poder, jurisdicción y derecho no otorgados expresamente por esta Confederación a los Estados Unidos cuando actúen por medio de su Congreso”.¹⁰ Y en su interpretación de esta disposición, Alexander Hamilton dice:

La completa consolidación de los Estados dentro de una soberanía nacional implicaría la absoluta subordinación de las partes; y los poderes que se les dejaran, estarían siempre subordinados a la voluntad general.

[...]

Pero como el plan de la Convención tiende solamente a conseguir una constitución o unión parcial, los gobiernos de los Estados conservarían todos los derechos de la soberanía que disfrutaban antes y que no fueron delegados de manera exclusiva en los Estados Unidos por dicho instrumento.¹¹

La soberanía en el federalismo es compartida. Esa es la contribución de la política y de la ciencia del derecho constitucional de carácter norteamericano. Por consiguiente, se puede hablar de la existencia de una doble soberanía, contrario a lo que ocurre en los Estados unitarios o centralizados, en los que únicamente existe una sola soberanía, lo que debilita la democracia, porque compartir la soberanía es crear escenarios que permitan el desarrollo de la democracia. En cambio, la soberanía única y exclusiva en un centro de poder político arrastra como consecuencia la exclusión de la ciudadanía –sobre todo la de las entidades descentralizadas territoriales de derecho público– de participar en la determinación de sus propias leyes para el gobierno de los asuntos de su territorio. Al compartirse la soberanía entre distintos centros de poder autónomos, existe la necesidad de unir con vínculos políticos los distintos centros, lo cual es necesario para fortalecer la defensa de la soberanía de cada uno de ellos, y por esa vía las soberanías se fomentan y garantizan. En el federalismo existe un mejor escenario para el desarrollo de la democracia, porque democracia es autonomía política y libertad, como bien dice José Tudela Aranda:

¹⁰ Alexander HAMILTON, James MADISON y John JAY, *El federalista* (México: Fondo de Cultura Económica, 2014), 381.

¹¹ *Ibíd.*, 127.

La autonomía política no es solo una forma instrumental para la organización del territorio. Ni siquiera una forma de dar respuesta a la voluntad de autogobierno de determinadas colectividades o de conciliar las exigencias de la unidad con la diversidad que asoma en la práctica a la totalidad de los Estados contemporáneos. Las raíces del federalismo se hallan siempre necesariamente vinculados a la democracia y a la libertad.¹²

Compartir la soberanía en un Estado –como lo hace aquel que adopta el federalismo– no debilita la unidad del Estado ni destruye el poder del soberano; tampoco es contraria al concepto de la unidad de la soberanía que predica el revolucionario ginebrino Jean-Jacques Rousseau, quien dice:

Por el mismo motivo que la soberanía es indivisible también es inalienable, porque la voluntad es general, o no lo es; es la del pueblo o solamente la de una parte del mismo. En el primer caso, esta voluntad declarada es un acto de soberanía y constituye la ley; en el segundo, es únicamente una voluntad particular o un acto del poder judicial; es un decreto a lo sumo.¹³

Compartir la soberanía no significa desconocerla, por la sencilla razón de que lo compartido es la manera en que la voluntad política de un pueblo se manifiesta. Es la misma voluntad política del pueblo lo que se comparte, porque la soberanía, como afirma Jean Jacques Rousseau, es “el pacto social [que] otorga al cuerpo político un poder absoluto sobre todos los suyos. Y este es el mismo poder que, dirigido por la voluntad general, lleva, como ya he dicho, el nombre de soberanía”.¹⁴ El poder absoluto es la soberanía. Más allá de ser un poder arbitrario, es un poder limitado por el derecho de la convención social que resulte de la manifestación del poder soberano. Jean Jacques Rousseau agrega que “el poder soberano, totalmente absoluto, sagrado e inviolable como es, no atraviesa ni puede atravesar los límites de las convenciones generales, y que cualquier hombre puede disponer plenamente de lo que le han dejado de sus bienes y de su libertad mediante estas convenciones”.¹⁵

¹² José TUDELA ARANDA, “Exigencias constitucionales del Estado de derecho y del principio democrático en relación con el Estado autonómico”, en *Calidad democrática y organización territorial*, coordinado por José Tudela Aranda, Mario Kölling y Fernando Reviriego Picón (Madrid: Marcial Pons, 2018), 88.

¹³ Jean Jacques ROUSSEAU, *El contrato social* (Madrid: Mestas, 2015), 33.

¹⁴ *Ibidem*, 37.

¹⁵ *Ídem*.

Que el federalismo fortalece a los Estados y también el poder soberano de la ciudadanía, con fundamento en los hechos históricos constatados en las civilizaciones de la antigüedad y del tránsito a la modernidad occidental es una idea ya sostenida por un liberal aristócrata, Montesquieu, quien dice: “Parece, pues, que los hombres se hubieran visto obligados a vivir gobernados por uno solo, si no hubieran imaginado una manera de constitución que tiene todas las ventajas interiores de una república y la fuerza exterior de una monarquía”.¹⁶ Pero no solamente el federalismo fortalece el Estado y el poder soberano del ciudadano que adopta este modelo racional nacido del proyecto de la Ilustración, sino que también la democracia encuentra en él un modelo pleno para desarrollarse, porque transforma el sistema representativo de gobierno, fomenta la participación política y genera las condiciones de posibilidad para la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos como corresponde. De ahí que el federalismo, al traer aparejada una mayor participación política de la ciudadanía, implica una mayor democracia, porque al existir varios centros de poder soberano, mayor es la participación pública del ciudadano en la vida de una república.

El federalismo, modelo propio de la Ilustración, facilita el gobierno de la razón y fomenta la participación de la ciudadanía en el gobierno representativo mediante la expedición de leyes en forma libre y responsable por toda la ciudadanía de los Estados soberanos, dado que garantiza el derecho de cada comunidad política a tener la libertad de autogobierno en sus asuntos comunes. Esto en la práctica se traduce como el espacio que permite a los hombres salir de su minoría de edad, cosa que en el modelo de la centralización política vigente en nuestra república no se propicia porque posee en su estructura constitucional vestigios de autoritarismo y privación de la libertad política de la ciudadanía para autogobernarse en los asuntos que le son comunes en sus territorios periféricos. Es así porque el centralismo político, que reduce la soberanía en un centro de poder lejano y secreto de las comunidades políticas de las periferias, despoja a la ciudadanía de sus derechos de libertad política, y el poder central y sus autoridades públicas desde lejos las gobiernan, deliberando y decidiendo por sí solos, y en ocasiones en contra de los intereses

¹⁶ MONTESQUIEU, *El espíritu de las leyes* (México: Porrúa, 2007), 119.

regionales. Immanuel Kant, un ilustrado que defendía el modelo federal y que proponía universalizarlo como un medio para la paz, dice de la Ilustración lo siguiente:

La Ilustración es la salida del hombre de su autoculpable minoría de edad. La minoría de edad significa la incapacidad para servirse de su propio entendimiento sin la guía de otro. Uno mismo es culpable de esta minoría de edad cuando la causa de ella no reside en la carencia de entendimiento, sino en la falta de decisión y valor para servirse por sí mismo de él sin la guía de otro.¹⁷

Immanuel Kant acertó con la identificación del espíritu federalista, que se manifiesta en el ejercicio de la libertad política, a saber, en la autonomía del hombre como condición de ciudadanía para intervenir en la creación de leyes para el gobierno de sus asuntos públicos, intervención que realiza en forma libre y voluntaria, con su entendimiento y voluntad, sin la guía de otros, con participación en forma directa o representativa de abajo hasta arriba, es decir, desde la base hasta la cúspide, en forma horizontal y vertical, con competencias fragmentadas y en condiciones de simetría y sin relaciones de jerarquía ni de tutelaje, solamente con responsabilidad ciudadana.

El federalismo auspicia y garantiza el acceso de la ciudadanía al gobierno de sus asuntos públicos, lo que implica un real camino, vale decir, una ruta transitable de libertad para evitar el despotismo que tiene en su seno la centralización política. El federalismo manifiesta la libertad política con responsabilidad. “Sé libre y responsable, no dependas del gobierno de otros ni de su tutelaje”, es el lema del federalismo. A nuestro juicio, he aquí donde está la más clara muestra de la democracia, de un Estado constitucional derecho que concibe el derecho de todos a participar en la construcción libre y consciente de su propia normatividad, con reglas de juego que encuentran el mejor escenario en la convivencia ciudadana dentro del espíritu del federalismo y de su sistema de descentralización política.

¹⁷ Immanuel KANT, “Respuesta a la pregunta: ¿qué es la Ilustración?”, en *¿Qué es la Ilustración?*, de la autoría de J. B. Erhard, K. F. Freiherr von Moser, CH. Garve, J. B. Geich, J. G. Herder, I. Kant, G. E. Lessing, M. Mendelssohn, A. Riem, F. Schiller, CH. M. Wieland, J. F. Zöllner y J. G. Hamann (Madrid: Tecnos, 1999), 17.

La necesidad de instaurar el federalismo en el ordenamiento constitucional colombiano

Imitar a las repúblicas que han adoptado el modelo federal es una tarea urgente que debe emprenderse, pues no da más espera. La imitación de lo bueno no debe ser rechazada. Las naciones como los Estados Unidos de América, Canadá, Alemania, Brasil, India, Suiza, entre otros, muestran sociedades civiles con mucha mayor y mejor calidad democrática que las unitarias. En estos momentos de globalización, el federalismo cobra fuerza y es atractivo, tal y como Arnold Koller dice en la obra colectiva de José Tudela Aranda y Félix Knüpling:

¿Por qué el federalismo parece más atractivo en nuestro tiempo? Este fenómeno seguramente tiene muchas razones, se podría interpretar como una reacción a la globalización de la economía, como un intento de evitar conflictos en Estados multiétnicos o como la exigencia de controlar más el poder en el Estado y la reivindicación de establecer una política cercana a los ciudadanos. Para los países multiculturales como Suiza, el federalismo es casi innato.¹⁸

Si lo que deseamos es que exista tanto Estado como territorio, la tarea no puede ser otra que la de adoptar el modelo federal, porque la historia prueba que la genialidad de los norteamericanos en 1787 al dividir la soberanía entre las distintas comunidades políticas facilita la democratización y el ejercicio del poder en todo el territorio de una república. Implementar en el orden constitucional las técnicas del federalismo –como profundizar la separación y división de poderes al máximo con el reconocimiento de los múltiples centros de poder en una soberanía compartida– es más esencial que nunca para que funcione el Estado constitucional de derecho en una república. Sin la existencia de múltiples centros de poder en una soberanía compartida, no podrá consolidarse la soberanía en todo nuestro territorio, y continuarán territorios en manos de la violencia y de grupos armados al margen de la ley lanzados a combatir el orden estatal vigente, reclamando espacios en la vida política, sin que las negociaciones de paz celebradas hayan tocado la estructura del poder en el territorio, asunto que debe ser

¹⁸ Arnold KOLLER, “Prólogo: el renacimiento del federalismo”, en *España y modelos de federalismo*, coordinado por José Tudela Aranda y Felix Knüpling (Madrid: Centro de Estudios Jurídicos y Constitucionales, 2010), 18.

abordado y resuelto. La solución del conflicto armado no internacional que sufrimos durante gran parte del siglo XX, que todavía padecemos en el XXI, debe ser atendida mediante un tratamiento de alta cirugía institucional, y el federalismo se nos aparece como una solución razonable.

En otras palabras, el federalismo es una necesidad para la paz y convivencia en la república. Lo es porque se necesita de un Estado que responda a nuestras diferencias y que institucionalice el libre acceso de las comunidades políticas en el autogobierno de sus propios asuntos; que cada ciudadano sienta que es parte integrante de una nación, es decir, que en realidad pueda participar en el gobierno de sus propios intereses dentro de un territorio y una república que les pertenece a todos. Y es que el centralismo político facilita el despotismo y el gobierno de élites políticas no conectadas con la ciudadanía, que gobiernan sin un control político efectivo. Se puede afirmar, interpretando a Norberto Bobbio, que

... después de más de un siglo, el gran enemigo [a] abatir es la concentración del poder que encuentra en el Estado moderno burocrático su más llamativa manifestación histórica. Los dos procesos que trazan el curso de la formación y desarrollo del Estado moderno, el proceso de burocratización consiguiente a la centralización del poder estatal y a la asunción de tareas cada vez más extensas por parte del Estado, y del proceso de democratización consiguiente a la progresiva introducción de masas cada vez mayores en la sociedad política, no se han producido con la misma velocidad; ahora nos damos cuenta, y cada día tenemos pruebas visibles, de que el primero ha sido mucho más rápido que el segundo.¹⁹

Tiene suma razón Norberto Bobbio, en la medida en que el proceso de progresiva masificación con la participación ciudadana en una sociedad democrática tiene mejor desarrollo en las condiciones institucionales que ofrece el federalismo; en cambio, el modelo de centralización política del poder no deja de ser una forma de Estado que burocratiza en exceso las instituciones. Y lo hace de un modo un tanto irracional, dificultando y obstruyendo el ejercicio de las libertades y los derechos de los ciudadanos. Bien lo recuerda también Luigi Ferrajoli, así:

Como ha escrito Norberto Bobbio, comentando la tesis de Carlo Cattaneo, bajo este aspecto el federalismo es también una “teoría de la libertad civil

¹⁹ Norberto BOBBIO, *Teoría general de la política* (Madrid: Trotta, 2009), 678-679.

y de la democracia”. En primer lugar porque representa “la más válida garantía de la libertad civil y de la libertad política” frente a los peligros del “Estado unitario”, cuyo carácter “opresivo en cuanto nivelador de las diferencias, [y] despótico por concentrador”, asustaba a Cattaneo; en segundo término porque “en su sentido más maduro y ciertamente más moderno, lleva a un incremento de la libertad política en la dirección de una genuina democracia, ya que la multiplicidad de centros autónomos presupone y promueve una mayor participación del ciudadano en la cosa pública”, traduciendo en una “multiplicación de las instituciones de autogobierno”.²⁰

El federalismo y su instauración por medio del poder constituyente

Estas reflexiones acerca de las ventajas del federalismo son clave, y más porque con ellas buscamos fortalecer la vida democrática y crear un escenario para que, por fin, la paz sea una realidad y no exista más territorio que Estado en nuestra república. ¿Cómo debemos instaurar el federalismo? Mejor aún: ¿en qué forma debemos adoptarlo en nuestra república? Este es el punto crucial a resolver, lo que implica que debemos tener la suficiente imaginación política y jurídica, acompañada de un espíritu republicano, para que la nación entera, como sujeto colectivo y dueño de la Constitución política, emprenda una labor de convertirse en un poder que instaure constitucionalmente el federalismo. No puede ser de otra manera. El constituyente es el poder que establece la carta política de una república y al que le corresponde instaurar el federalismo, porque fue ese poder originario el que expidió en principio e impuso la obediencia de un modelo constitucional centralista. Sobre el poder constituyente, Ernst-Wolfgang Böckenförde enseña: “El poder constituyente es aquella fuerza y autoridad (política) capaz de crear, de sustentar y cancelar la Constitución en su pretensión normativa de validez”.²¹

El poder constituyente es, metafóricamente hablando, la *fuerza* de la que emana el orden constitucional, que deroga y reemplaza el anterior con uno nuevo, logrando imponer su voluntad a la ciudadanía. Un poder político

²⁰ Luigi FERRAJOLI, *Principia Iuris. Teoría del derecho y de la democracia, II. Teoría de la democracia* (Madrid: Trotta, 2011), 543.

²¹ Ernst Wolfgang BÖCKENFÖRDE, *Estudios sobre el Estado de derecho y la democracia* (Madrid: Trotta, 2000), 163.

que no logre imponer su voluntad manifestada en una carta política no es un poder constituyente. Será otra cosa, pero no constituyente. El poder constituyente es, en consecuencia, un poder *ex post*. Desde una perspectiva analítica, el constituyente es cualquier poder político desregulado, esto es, no sujeto a norma jurídico-política previa. Es el que crea e impone una carta política, tal y como Luigi Ferrajoli sostiene: “Entiendo por ‘poder constituyente’ aquella situación que, a diferencia de cualquier otra, no se encuentra en un grado subordinado a ninguna semejante y es ejercida por un sujeto constituyente. Por el contrario, se llamará ‘poder constituido’, a cualquier poder no constituyente, público o privado”.²² Desde una perspectiva democrática, el poder constituyente está en cabeza solamente de la nación, y esta no está sometida a la Constitución política vigente. “No solo la nación no está sometida a una Constitución, sino que no puede estarlo, lo que equivale a decir que no lo está”, decía Emmanuel Joseph Sieyès;²³ así como también decía con anterioridad este ilustre asambleísta: “La Constitución no es obra de un poder constituido, sino del poder constituyente”.²⁴

Conclusiones

El modelo centralista de organización del poder político en el territorio de una república está en una prolongada crisis de naturaleza estructural, lo que ha generado un empobrecimiento de la calidad de la democracia, al tiempo que no ha permitido el desarrollo económico y social en forma equitativa de la población ni la construcción de una república justa en la que la paz se consolide y, con ello, el orden público y la seguridad de los derechos y las libertades. Durante más de un siglo de dominio de un modelo centralista, acompañado de un sistema hiperpresidencialista cuasi monárquico, se ha permitido la exclusión política de la ciudadanía de los territorios periféricos por razón de la falta de soberanía compartida en forma proporcional a lo largo y ancho del país.

Insistir en la conservación del centralismo político y del hiperpresidencialismo, tal y como existe en nuestro orden constitucional, es un craso error;

²² Luigi FERRAJOLI, *Principia Iuris. Teoría del derecho y de la democracia. I. Teoría del derecho* (Madrid: Trotta, 2011), 805.

²³ Emmanuel-Joseph SIEYÈS, *¿Qué es el Tercer Estado?* (Madrid: Alianza, 2003), 145.

²⁴ *Ibíd.*, 143.

así como lo es también pretender hacer derivar de instituciones centralistas la autonomía territorial que necesitan con urgencia las comunidades políticas periféricas. Es un camino que conduce a un laberinto; uno que al final solo llevará a la profundización de la crisis estructural del modelo político, el cual ha fracasado y nos mantiene en guerra. La alternativa razonable no es otra que cambiar o sustituir la carta política, al menos en lo relacionado con la organización del poder político en el territorio. No se puede olvidar que la ciudadanía tiene este derecho como un derecho político irrenunciable, sobre todo en los casos donde el origen de los males del país se encuentra en el seno de la Constitución política. ¿Qué hacer al respecto? Iniciar un proceso constituyente que permita el cambio o la sustitución de la vigente carta política, mediante el triunfo de un poder constituyente, bien sea dentro del orden constitucional o por fuera de este. En todo caso, la respuesta acerca de la necesaria reingeniería constitucional debe partir de nuestra tradición política e institucional, la cual nos indica que la autonomía territorial debe consistir en devolverles a los departamentos, municipios y comunidades aborígenes su libertad política, esa que tenían cuando eran Estados soberanos. Esto es lo más prudente.

Agradecimientos

Expreso mi más sincera gratitud con Carlos Andrés Caballero Cañas, iusfilósofo, y Juan Sebastián Pabón Argüelles, estudiante de derecho de la Universidad Libre de Colombia, por su colaboración en la presente investigación.

Bibliografía

ARISTÓTELES. *Política*. Madrid: Espasa, 2011.

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE DE COLOMBIA. *Constitución Política de 1991*. (13 de junio). <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Constitucion/1687988>

BOBBIO, Norberto. *Teoría general de la política*. Madrid: Trotta, 2009.

BOLÍVAR, Simón. *Escritos políticos*. Madrid: Alianza, 1971.

BÖCKENFÖRDE, Ernst Wolfgang. *Estudios sobre el Estado de derecho y la democracia*. Madrid: Trotta, 2000.

CONSEJO NACIONAL CONSTITUYENTE DE COLOMBIA. *Constitución Política de 1886* (5 de agosto). <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewdocument.asp?id=1826862>

- DIÓN, Stéphane. *La política de la claridad. Discursos y escritos sobre la unidad canadiense*. Madrid: Alianza, 2005.
- FERRAJOLI, Luigi. *Principia Iuris. Teoría del derecho y de la democracia. I. Teoría del derecho*. Madrid: Trotta, 2011.
- FERRAJOLI, Luigi. *Principia Iuris. Teoría del derecho y de la democracia. II. Teoría de la democracia*. Madrid: Trotta, 2011.
- HAMILTON, Alexander, James MADISON y John JAY, *El federalista*. México: Fondo de Cultura Económica, 2014.
- KANT, Immanuel. “Respuesta a la pregunta: ¿qué es la Ilustración?”. En *¿Qué es la Ilustración?*, de la autoría de J. B. Erhard, K. F. Freiherr von Moser, CH. Garve, J. B. Geich, J. G. Herder, I. Kant, G. E. Lessing, M. Mendelssohn, A. Riem, F. Schiller, CH. M. Wieland, J. F. Zöllner y J. G. Hamann. Madrid: Tecnos, 1999.
- KOLLER, Arnold. “Prólogo: el renacimiento del federalismo”. En *España y modelos de federalismo*, coordinado por José Tudela Aranda y Felix Knüpling. Madrid: Centro de Estudios Jurídicos y Constitucionales, 2010.
- MONTESQUIEU. *El espíritu de las leyes*. México: Porrúa, 2007.
- OCAMPOLOPEZ, Jorge. “El proceso político, militar y social de la Independencia”. En *Nueva Historia de Colombia*. 2, dirigido por Álvaro Tirado Mejía. Bogotá: Planeta, 1989.
- ROUSSEAU, Jean Jacques. *El contrato social*. Madrid: Mestas, 2015.
- SIEYÈS, Emmanuel Joseph. *¿Qué es el Tercer Estado?* Madrid: Alianza, 2003.
- TOCQUEVILLE, Alexis. *La democracia en América*. México: Fondo de Cultura Económica: 2009.
- TUDELA ARANDA, José. “Exigencias constitucionales del Estado de derecho y del principio democrático en relación con el Estado autonómico”. En *Calidad democrática y organización territorial*, coordinado por José Tudela Aranda, Mario Kölling y Fernando Reviriego Picón. Madrid: Marcial Pons, 2018.
- VERANO DE LA ROSA, Eduardo. *Colombia, país de regiones*. Bogotá: La República, 2023.