

*¿Un Estado Regional para Colombia?**

*Liliana Estupiñán Achury¹
Emilia Girón Reguera²*

RESUMEN

Presenta un análisis jurídico de la región como futura unidad político administrativa en Colombia. El artículo determina las posibilidades de su configuración, viabilidad y fortalecimiento dentro del Estado Unitario establecido en la Constitución Política de 1991. Finalmente se expone las dificultades y los retos que plantea la regionalización de este país, así como las medidas adoptadas al respecto en los últimos proyectos presentados sobre ordenamiento territorial.

PALABRAS CLAVES

Modelo colombiano de descentralización territorial, Estado Regional, Regionalismo.

ABSTRACT

It presents a legal analysis of the region as future political-administrative entity in Colombia. The article determines the possibilities of its configuration, viability and strengthening inside the Unitary State settled down by the Political Constitution of 1991. Finally it is exposed the difficulties and the challenges that the regionalization of this country creates, as well as the measures adopted on this matter in the last projects presented on territorial organization.

KEY WORDS

Colombian model of territorial decentralization, Regional State, Regionalism.

PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

¿Cuál es la viabilidad de erigir a la Región en Colombia como unidad político-administrativa dentro del Estado Unitario establecido en la Constitución Política de 1991?

¹ Docente e Investigadora Facultad de Derecho de la Universidad Libre. Directora del Grupo Estado, derecho y territorio, reconocido en la VI Convocatoria de Grupos de Investigación Científica y Tecnológica de Colciencias (2002 – 2003). Abogada, Especialista en Derecho Constitucional, Especialista en Derecho Administrativo, Maestría en Derecho Procesal. Correo: lestupinan_investiga@unilibre.edu.co; lilianaea@hotmail.com

² Profesora Asociada de la Universidad de Cádiz (España). Doctora en Derecho Constitucional. Miembro de los grupos de investigación: “Estado, Derecho y Territorio” (Colombia) y “La comparación en Derecho Constitucional: tendencias contemporáneas” (España). Correo: emilia.giron@uca.es; emilia@sumnet.es.

SUMARIO.- I. INTRODUCCIÓN. II. EL MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL EN COLOMBIA. II.1. La forma de Estado en la Constitución Política de 1991. II.2. Colombia: un país de regiones, que no es un Estado regional. III. LA REGIÓN EN EL ACTUAL SISTEMA CONSTITUCIONAL COLOMBIANO. IV. RETOS Y DIFICULTADES PARA LA REGIONALIZACIÓN DE COLOMBIA. V. REFORMAS CONSTITUCIONALES Y PROYECTOS DE LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN MATERIA REGIONAL. V.1 Región y proyecto de LOOT N° 041 de 2001.V.2. Región y proyecto de Acto Legislativo n.º 03 de 2003. V.3. Región y proyecto LOOT n.º 16 de 2003. VI. A MODO DE CONCLUSIÓN.

I. INTRODUCCIÓN

La viabilidad jurídica y política de crear la región como nivel intermedio de la división político-administrativa en Colombia está siendo objeto de discusión creciente en los últimos años, ya que la consolidación del Estado Nacional colombiano pende, en parte, del buen acierto que tenga el tratamiento y proyección de este elemento territorial. El tema inicialmente se discutió en el seno de la Asamblea Constituyente de 1991, pero finalmente, tras intensos debates, en los que algunos pretendieron orientar el país hacia el modelo regional, mientras que otros, más osados, hacia el modelo Federal, se relegó la figura regional en un segundo plano con relación a las demás unidades políticos-administrativas, lo que ha propiciado en trece años de vida de la nueva Carta todo tipo de especulaciones sobre su posible articulación.

El legislador constituyente se limitó, por tanto, a recoger una entidad territorial cuyo nombre evoca los más nobles sentimientos de autogobierno de un territorio, pero la dejó huérfana de las herramientas jurídicas y políticas necesarias para su creación y para ser algo más que una suma de departamentos. En esta materia, como en otras muchas del sistema constitucional colombiano, nos hallamos ante un barco a la deriva que bien puede naufragar por falta de claridad constitucional y de voluntad política. De ahí el precario impulso dado a

la figura regional desde la perspectiva administrativa durante la segunda mitad del siglo XX.

Este trabajo aborda el análisis de la tímida configuración constitucional de la institución regional, así como de las últimas propuestas que osada o frontalmente han pretendido revivirla o enterrarla, con miras a realizar una serie de reflexiones relativas a la conveniencia de regionalizar Colombia y a la forma en que debieran organizarse las regiones.

II. EL MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL EN COLOMBIA

II.1. La forma de Estado en la Constitución Política de 1991

La organización territorial de un Estado debe ser objeto de orientaciones claras y precisas por parte de cualquier carta fundamental, ya que condiciona decisivamente la equitativa distribución del ejercicio del poder y la realización de los cometidos y fines sociales del Estado. La descentralización territorial, como forma de división de poderes, no es sólo un mecanismo de consolidación democrática, sino también una herramienta de modernización de las estructuras administrativas que deben actuar como catalizadores del progreso social y del desarrollo económico. Por ello, la definición ambigua del modelo de Estado repercute de forma negativa en la articulación territorial del Estado, siendo un semillero permanente de conflictos jurídicos, políticos y sociales. No obstante, no es extraño a nivel de derecho comparado que los textos constitucionales regulen de forma imprecisa y abierta la forma de Estado, lo que genera serios problemas no sólo para su calificación, sino también para la aplicación y desarrollo de la regulación constitucional.

Aunque los modelos territoriales o las distintas técnicas para organizar el elemento territorial del Estado se caracterizan “en la teoría” por unas constantes que les son inherentes y necesarias, “la proliferación de situaciones especiales y la frecuente contradicción entre las situaciones formales y las institucionales reales amenazan con diluir el problema teórico de la forma de Estado en un forzoso estudio de casos. En efecto, no es fácil obtener certeza científica sobre la diferencia entre Estado unitario y Estado federal a partir exclusivamente de aquellas características que, en abstracto, le ha atribuido una teoría sobre la que no hay consenso y que permanentemente es desvirtuada por los datos de la realidad política”³. En la práctica, se pueden observar modelos federales con elementos claramente centralistas, Estados unitarios con algunos rasgos de federalización o regionalización, modelos de regionalización con elementos de federalización, lo cual denota la complejidad de los estudios territoriales y los cambios que se presentan en la práctica política y social de los Estados.

La unidad es el principio que vertebra el modelo territorial colombiano desde el año 1886, lo que representó una ruptura del federalismo que rigió desde la segunda mitad del siglo XIX. La Constitución de 1886 configuró a Colombia como un Estado Unitario, con tres escalones territoriales básicos: Estado, departamentos y municipios. Lo que obedece, en opinión de Hernando Valencia Villa, a que “el centralismo fue además una herencia del período colonial, caracterizado por un sistema político burocratizado y jerarquizado impuesto como una camisa de fuerza a la realidad heterogénea y volátil de las colonias. Y el centralismo se convertirá en la cuestión más disputada por las élites dominantes del nuevo país, particularmente durante tres períodos: la llamada Patria Boba (1810 – 1815), cuando las provincias formaron pequeñas repúblicas y guerrearon entre sí bajo las banderas del centralismo y el federalismo, facilitando así la reconquista española; la Gran Colombia (1819 – 1830), cuando la primera constitución nacional y republicana, inspirada en el

³ HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto: “Autonomía municipal en Colombia ¿Hacia un nuevo modelo de Estado?”, en *Ordenamiento y desarreglo territorial en Colombia*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, pp. 49 – 50.

modelo autoritario bolivariano, fue impuesta en Colombia, Ecuador, Panamá y Venezuela, sellando de esta manera la suerte de la República extensa; y la época federal (1858 – 1886), cuando el liberalismo radical conduce a la Confederación Granadina y los Estados Unidos de Colombia y luego a la reacción conservadora de la Regeneración, que restauró el Estado unitario mediante una política centralista, una guerra civil y una nueva constitución”⁴. En efecto, más de cien años de centralismo, durante buena parte de la etapa republicana, más otros trescientos años, durante la etapa colonial, generaron un espíritu aferrado al paternalismo y al fortalecimiento de un Estado central protector. Indudablemente ello ha incidido en las dificultades de abrirse camino que han tenido las distintas propuestas de fortalecimiento de los procesos de descentralización política e incluso de las apasionadas propuestas de federalización del país.

La Constitución Política de 1991, aunque perpetúa la forma de Estado unitario, ha realizado, sin embargo, una decisiva apuesta por la descentralización. Su artículo 1º proclama a Colombia como una “república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales”. Se trata de un artículo que ubica al Estado Colombiano en un modelo unitario, pero dejando abierta la posibilidad para la puesta en marcha de procesos de descentralización territorial. Este artículo, inspirándose quizás en los artículos 2º de la Constitución Española de 1978 y 5º de la Constitución italiana de 1947, *tras afirmar la unidad de la Nación Colombiana, reconoce la autonomía de las entidades territoriales, instando el desarrollo de procesos de descentralización*. La unidad no se adoptó, por ello, como una medida de limitación o de fortalecimiento del Estado central en detrimento de la autonomía consagrada en el mismo texto constitucional y de la descentralización ya iniciada desde la década de los ochenta, sino que responde a la voluntad del constituyente de subrayar que la descentralización territorial no es incompatible con la unidad, como ha quedado acreditado en la última mitad del siglo XX en algunos Estados europeos que han

⁴ *Cartas de Batalla, Una crítica del constitucionalismo colombiano*, Bogotá: Fondo editorial CEREC, 1997, 2ª ed., pp. 39-40.

emprendido crecientes procesos de descentralización, tales como España, Italia, Bélgica o Francia.

No obstante, la Constitución colombiana de 1991 no contempla de forma definida un Estado unitario descentralizado políticamente en la región. Antes bien, desde el punto de vista de la Teoría del Estado y del Derecho Constitucional se trata de un Estado simple unitario de corte impuro⁵. Como describe Trujillo Muñoz, “es la forma típica del Estado unitario contemporáneo. Entre nosotros la adoptó Rafael Núñez en la constitución de 1886 y en ella el poder político está centralizado en las autoridades nacionales, mientras que las competencias administrativas residen en los entes territoriales y, al parecer el concepto de la descentralización por servicios, en las entidades descentralizadas desde el punto de vista no territorial sino funcional. En otras palabras existe una sola y única soberanía, un solo centro impulsor del poder político, una sola competencia constitucional y legislativa pero múltiples centros de decisión administrativa”⁶.

En cualquier caso, “la tela de Penélope” tal como fue denominado el ítem constitucional de la organización del territorio denota con belleza literaria y con algo de humor negro, la confusión y la falta de claridad del modelo. Como pone de relieve el Profesor Hernández Becerra, “la cuestión territorial dio lugar a uno de los mas 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,

⁵ En este sentido, para Vidal Perdomo se está ante “una fórmula complementaria del centralismo político más que en frente de un tercer modelo de organización territorial” (“Región y Constitución”, en *Pensamiento Jurídico. Revista de Teoría del Derecho y Análisis Jurídico*, n° 14, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2001, p. 120).

⁶ TRUJILLO MUÑOZ, Augusto: *El Estado y el Derecho*, Bogotá: Ediciones Academia Colombia de Jurisprudencia. Colección Portable, 2001, pp. 123, 124.

la política fue la de procurar dar a todos satisfacción”⁷. En efecto, el ordenamiento territorial quedó plasmado como una colcha por momentos incoherente de retazos⁸, que deja al albur del gobierno de turno la decisión de ahondar y profundizar en la descentralización y el principio autonómico.

Un modelo difuso que permite reducir la descentralización al concepto de municipalización, un modelo que permite enterrar y revivir según los vaivenes políticos la histórica figura de los departamentos, un modelo que permite hablar de región como otro nivel intermedio de gobierno o bien como simple división administrativa y de planificación con remotas posibilidades para acceder a la categoría de entidad territorial. En definitiva, un modelo que no impide hablar de región desde el punto de vista político-administrativo, pero que si impide identificarla y desarrollarla con los innumerables elementos políticos, jurídicos, sociológicos, económicos y geográficos que le corresponden., y determina, buena parte del camino por recorrer, limitando la institución regional en su configuración y desarrollo.

Parte del camino por recorrer en Colombia está en fortalecer los niveles intermedios de gobierno, entiéndase por ellos, tanto a las futuras regiones como a los departamentos, dotarlos de las competencias y de los recursos necesarios para llevar a cabo los fines establecidos por el Estado Social de Derecho pregonado en la CP de 1991. Sin embargo, con la actual regulación constitucional, que no otorga las competencias y las prerrogativas asignadas por otros países a la figura regional, las regiones serían meros departamentos con un mayor tamaño, lo que se aparta de la configuración que han recibido las regiones por la Constitución Italiana de 1947 o por la Constitución española de 1978, e incluso distantes de

⁷ HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto: “El ordenamiento territorial colombiano o la tela de Penélope”, en *Ordenamiento y desarreglo territorial de Colombia*, Bogotá: Universidad Externado, p. 92.

⁸ VELÁSQUEZ C., F. E.: “El ordenamiento territorial: promesa incumplida”, *Revista Foro*, n ° 46, diciembre 2002 – enero 2003, p. 50.

las regiones francesas implantadas en el año de 1982 o en los apenas recordados ejemplos de las Azores y de Madeiras en Portugal.

La indefinición constitucional no es un argumento válido para justificar que las regiones sean todavía una entidad territorial inédita en Colombia. El caso español es paradigmático al respecto, ya que pese a la indeterminación del modelo en el texto constitucional de 1978, donde ni siquiera se utilizan las expresiones de “Estado regional”, “Estado Autónomico” o “Estado Compuesto”, hoy el poder político de las Comunidades Autónomas puede compararse con el poder que poseen los Estados miembros de una federación, como, por ejemplo los *Länder* alemanes. España, en veintiséis años, ha pasado de ser un Estado centralizado, política y administrativamente, a uno de los Estados más descentralizados de Europa, sin que haya sido necesario operar ninguna reforma constitucional al respecto. La construcción del Estado Autónomico, a partir de las limitadas reglas de juego estipuladas en la Constitución, ha sido progresiva, a la vez que intensa, mediante pactos políticos, referéndums, leyes ordinarias y orgánicas y sentencias constitucionales, y aún hoy todavía es un proceso dinámico y abierto.

II.2. Colombia: Un país de regiones, que no es un Estado regional

El Estado regional es una fórmula intermedia entre el Estado unitario y el Estado Federal. Podemos señalar que existe una tendencia hacia su implementación en varios Estados europeos y latinoamericanos. Así lo pone de relieve de Vergottini: “Casi en todas partes, si bien se confirma el carácter unitario del Estado, se admiten atribuciones más o menos consistentes de poder político a entidades internas del ordenamiento a las que se les reconocen formas de autonomía no simplemente administrativa. De esta manera el poder se ve parcialmente descentralizado por elección constitucional, atribuyéndose directamente por el constituyente a estas entidades una capacidad de regirse de manera autosuficiente con ordenamientos propios, con legitimación de los órganos locales mediante su elección

por parte de los cuerpos electorales”⁹. En los Estados Regionales, las regiones son entidades territoriales no soberanas, pero con *autonomía política*, lo que significa que disponen de potestad para autogobernarse. Son un centro de gobierno con capacidad para dirigir políticamente la comunidad que se asienta en su ámbito territorial, gestionando, según dichas orientaciones, sus intereses a través de políticas propias. Como instancias de decisión política deben disponer de funciones de dirección, legislativas y administrativas, y participar, si bien moderadamente, en las funciones del Estado central. Y aunque, a diferencia de lo que sucede en los ordenamientos federales, no hacen parte de la segunda cámara y no tienen un papel específico en la reforma constitucional, existe una semejanza en cuanto a la existencia de mecanismos jurisdiccionales centralizados dotados de la función de resolver conflictos de competencia entre entidades autónomas, y entre éstas y el Estado central.

Por mimetismo, algunos Estados Unitarios han incorporado en sus Constituciones la región y el reconocimiento del principio de autonomía, pero con connotaciones inciertas y vagas, como es el caso de Colombia. Por ello, sería equivocado declarar a Colombia como un Estado Regional por la simple mención de la palabra región dentro de la lista de entidades territoriales relacionadas en el artículo 286 de la Constitución Política¹⁰. Igualmente, sería erróneo hablar de un Estado Regional por la inclusión del principio autonómico, que en el contexto colombiano apunta a los siguientes derechos de las unidades políticas administrativas: “Gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales (artículo 287 de la CP)”.

⁹ DE VERGOTTINI, Giuseppe : *Las transiciones constitucionales. Desarrollo y crisis del constitucionalismo a finales del s. XX*, Trad. Santiago Perea Latorre, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2002, p. 94.

¹⁰ Dispone dicho artículo que: “Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones o provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley”.

La autonomía en Colombia ha sido limitada en el contexto del Estado unitario, al amparo de la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana que ha interpretado restrictivamente el concepto constitucional de autonomía: “el equilibrio entre la unidad y la autonomía se logra mediante un sistema de limitaciones recíprocas: la autonomía, por una parte, se encuentra limitada por el principio de unidad, en virtud del cual, debe existir *unidad legislativa en todo lo que tenga que ver con el interés general nacional*, puesto que la *naturaleza del Estado unitario presume la centralización política*, que exige unidad en todos los ramos de la legislación y en las decisiones políticas que tengan vigencia para todo el territorio nacional así como una administración de justicia común. La unidad, a su vez, se encuentra limitada por el núcleo esencial de la autonomía territorial. Esta supone la capacidad de gestionar los intereses propios, es decir, la potestad de expedir una regulación particular para lo específico de cada localidad, dentro de los parámetros de un orden unificado por la ley general. En este sentido, la autonomía no equivale a autarquía ni a soberanía de las entidades territoriales: debe entenderse como la concordancia de la actividad de éstas con un género superior, que no rompe el modelo del Estado unitario” (C-579 de 2001). Por tanto, la unidad señalada en el artículo 1º de la Constitución Política limita el principio autonómico, hasta el extremo de quedar reducido a los aspectos contemplados en el artículo 287 CP, lo que no se corresponde con los elementos que son propios de los Estados autonómicos o regionales.

III. LA REGIÓN EN EL ACTUAL SISTEMA CONSTITUCIONAL COLOMBIANO

La región en Colombia, desde el punto de vista político administrativo, es un suspiro que le arrebataron los federalistas o regionalistas a la Constitución centralista de 1991¹¹, o al intento de reproducir las comunidades autónomas españolas o las regiones

¹¹ Así “durante las sesiones de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, los constituyentes oriundos de la Costa conformaron un bloque unido en torno a la propuesta de incluir en la Carta la figura de la región como entidad territorial. Varios encuentros se llevaron a cabo para darle forma a dicha proposición y se emitieron diversas declaraciones en las que se hacía énfasis en la necesidad de garantizarle un mayor grado de autonomía a las regiones. Al final se consagró en el artículo 307 en la Constitución, que contemplaba la

italianas. En cualquier caso, como suspiro federal o regional, la región es un proyecto por construir y, por tanto, una concesión política, otorgada por los centralistas, pendiente de una futura implementación, en beneficio inmediato de la figura territorial departamental, que se alza como el nivel subcentral de gobierno básico, si bien también menguada y abandonada desde la Constitución Política de 1886¹².

Tal como está configurada constitucionalmente la región, apenas sería una suma de unidades político-administrativas con las mismas limitaciones dadas a las otras entidades territoriales y con una autonomía precaria conforme a los alcances jurisprudenciales y doctrinales dados al término en Colombia. El constituyente de 1991 tras admitir de forma expresa la existencia de cuatro entidades territoriales, departamentos, municipios, distritos y territorios indígenas, de las cuales apenas tres tienen cierta o mediana claridad sobre sus competencias y atribuciones, citó la posibilidad de que tuvieran cabida otras dos entidades

posibilidad de que dos o más departamentos se convirtieran en una región territorial. Desde la promulgación de la nueva carta política, la Costa se ha fijado como reto y como objetivo la creación de la región caribe. Esta aspiración no será fácil de materializar no sólo por los requisitos legales que fijó la constitución y que hasta ahora no han tenido su respectivo desarrollo en el Congreso, sino porque en medio de los anhelos colectivos y del avance de la integración regional, aún la sentencia del general Posada Gutiérrez sobre los antagonismos locales sigue teniendo algún grado de vigencia” (BELL LEMUS, Gustavo / MEISEL ROCA, Adolfo: “La región caribe: trayectoria de un regionalismo ambiguo”, Nueva Historia de Colombia, Vol. VIII. Bogotá: Editorial Planeta, 1998, p. 259).

¹² Al respecto el 11 de agosto de 2003 se publicó un documento denominado: *Estrategias para el fortalecimiento departamental*, elaborado por el CONPES, Consejo Nacional de Política económica y social (Departamento Nacional de Planeación) en donde aparecen relacionadas algunas estrategias de fortalecimiento de la figura departamental, así: I. Establecimiento de tipologías de departamentos teniendo en cuenta criterios adicionales e integrales que reflejen de manera global las características de cada uno de ellos y sirvan de referencia para la toma de decisiones en todos los aspectos que tengan que ver con su gestión; II. Delegación de competencias con los correspondientes recursos para su financiación (delegación de competencias y funciones del sector agropecuario y delegación de funciones en relación con grupos étnicos); III. Actualización y modernización del Código de Régimen Departamental; IV. Promoción de iniciativas de asociación entre departamentos para lo cual la Nación deberá establecer un sistema de incentivos tanto en la asignación de los recursos del Presupuesto General de la Nación, como procesos de asistencia y acompañamiento de aquellos departamentos que promuevan esquemas asociativos; V. Fortalecimiento de las oficinas de planeación que puede ser asumida por las secretarías de planeación departamentales dado su papel articulador de la planeación, ejecución y evaluación de políticas departamentales; VI. Diseño de políticas de fortalecimiento institucional con énfasis en los departamentos; VII. Fortalecimiento de los sistemas de información departamental; VIII. Apoyo a los departamentos para el aprovechamiento de los instrumentos de planificación y desarrollo territorial; IX. Institucionalización de Consejos de Ministros ampliados con gobernadores; X. Institucionalización del Programa Mejor gestión de los departamentos –PMGD- .

más: las regiones y las provincias, pero sin enumerarlas. Por tanto, el mapa regional colombiano no ha quedado precisado en modo alguno en el texto constitucional, quizás en parte porque las regiones no pueden imponerse ni crearse por decreto, ya que no son meramente la suma, ni la multiplicación, ni la resta de espacios geográficos. Con independencia del enfoque que se adopte, la región debe reunir o contener características diversas que la identifiquen y la hagan única y, por tanto, no puede ser el producto de una distribución artificial y arbitraria¹³. En tal sentido, “una región es fundamentalmente un espacio sociogeográfico con elementos físicos y humanos que le dan unidad y lo distinguen de otros: más que la homogeneidad, es la integración de dichos elementos”¹⁴ la que determina la existencia de dicha unidad territorial.

De forma similar a como ocurrió con las regiones españolas cuya creación dependió de que las provincias y municipios manifestasen su voluntad de acceder a la autonomía política y constituirse en Comunidades Autónomas, el art. 306 CP deja a la voluntad de dos o más departamentos la decisión de 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”. Sin embargo, a diferencia de la Constitución española de 1978, el texto constitucional colombiano no ha articulado las reglas de juego para poner en funcionamiento el Estado Regional.

Tal imprecisión constitucional explica que las regiones sean todavía en Colombia una institución inédita y sin que, por ello, quepa hablarse de la posibilidad de una inconstitucionalidad por omisión. No obstante, en el supuesto de que éstas se constituyeran

¹³ Así lo ha puesto de manifiesto Mendoza Morales: “Las regiones existen por si mismas, están ahí, las aporta la naturaleza, tienen su ser propio. El hombre habita regiones, las utiliza, las equipa, las dispone para su uso, las tiene como entorno; son el escenario de su devenir histórico. La realidad muestra, lamentablemente la destrucción social de la región” (“Ordenamiento Territorial en Colombia”, *Organización del territorio: teorías, enfoques y tendencias*, Bogotá: Centro de Investigaciones Socio Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre, 2004. p. 108).

¹⁴ FALS BORDA, Orlando: *Región e historia. Elementos sobre ordenamiento y equilibrio regional en Colombia*, Bogotá: TM Editores – IEPRI (UN). 1996, p. 28.

en el futuro, las regiones colombianas se asemejaría más a las regiones francesas, que a las españolas o italianas, por cuanto, como se desprende del art. 306 CP, éstas serían “meras regiones administrativas y de planificación” y, por tanto, carentes de autonomía política. Sin bien la Constitución colombiana no descarta su constitución en auténticas entidades territoriales con autonomía política, como se desprende del art. 307 CP, que encomienda a una ley orgánica, que requieren para su aprobación la mayoría absoluta de los miembros de ambas Cámaras, el establecimiento de las condiciones para solicitar la conversión de la región en entidad territorial.

El profesor Vidal Perdomo ha relacionado la propuesta constitucional con el enfoque regional dado en Francia desde el año 1972 y a su vez lo relaciona con el proceso de regionalización planificación desarrollado en Colombia desde la década de los años 50: “podemos encontrar similitud entre este planteamiento y la etapa del año de 1972 en la regionalización francesa. En efecto, con los atributos que se mencionan en el artículo 306, las regiones se erigen en establecimientos públicos como lo contemplaba también la ley de 1972 expedida durante la presidencia de Georges Pompidou. La finalidad también es semejante puesto que se trata del desarrollo económico y social del territorio departamental conjunto, como una parte del general del país; todavía no se llega a integrar un ente jurídico supradepartamental que tenga la condición de entidad territorial, hipótesis posterior del artículo 307”¹⁵. Ambas comparaciones no están exentas de fundamento.

Por un lado, en Colombia el proceso regional se inició en la década de los años cincuenta con una perspectiva estrictamente administrativa y de planificación. La primera corporación autónoma regional del país se estableció en 1954 y hasta 1991 existían 18. Aunque, en principio, su delimitación obedeció al manejo integrado de cuencas hidrográficas, sus límites tendieron a coincidir con los departamentos existentes, generando, en muchos casos, duplicidad de funciones con estas entidades territoriales. Las

¹⁵ VIDAL PERDOMO, Jaime: Op. Cit., p. 141.

funciones también se ampliaron hasta lograr abarcar una gran variedad de objetivos, muchos de los cuales bastante alejados de la concepción hidrográfica inicial. Los CORPES, denominación que recibieron las regiones de planificación, se conformaron desde el año 1975. No obstante, la experiencia arrojada fue poco satisfactoria ya que no se logró allanar el terreno para constituir las regiones en entidades territoriales. Parte de las dificultades sufridas por los CORPES, radicaron en su vinculación directa con el gobierno nacional, situación que les aminoró la independencia y la autonomía frente al centro, y también en que sus recursos financieros fueron variables y no favorecieron en igual de oportunidades a las cinco regiones, desnivelándose el nivel de gestión y por ende el de los resultados. Por ello, el balance de su funcionamiento no pudo menos de ser negativo ante “la ausencia de un proyecto socio económico que concitara la atención de los departamentos que la constituían y el absurdo espacial de algunas de estas regiones, expresado en su irracional tamaño”, sin que pueda desconocerse los positivos efectos que generaron: “el establecimiento y cuantificación de los requerimientos regionales de inversión, la intermediación ante el gobierno nacional y el soporte técnico dado a acciones de los actores sociales regionales”¹⁶.

Por otro lado, el ejemplo francés constituye también un referente comparado a tener muy en cuenta por Colombia. En este país, las estructuras regionales en Francia han evolucionado en un primer momento de un regionalismo funcional a un regionalismo administrativo en 1972 y, posteriormente, de una regionalización administrativa a una tímida regionalización política en 1982.

En una primera fase, se hablaba de regionalismo funcional porque la región era considerada únicamente con una función determinada. Así existían circunscripciones regionales en materia militar, educativa o de telecomunicaciones. A partir de los años 1959-1960 se efectuó la regionalización económica, creándose 21 regiones de programa. Se

¹⁶ MASSIRIS CABEZA, Angel: *Ordenamiento territorial y procesos de construcción regional*, <http://www.lablaa.org/blavirtual/letra-masir/presen.htm>.

trataba de instrumentos para llevar a cabo la planificación económica. En 1964 se dotó a estas circunscripciones regionales de estructuras administrativas para la ejecución del plan. No se puede hablar en estos momentos de descentralización, ya que se estaba realmente ante un fenómeno de desconcentración, que facultaba a los agentes designados por el poder central para dirigir la estructura administrativa regional a adoptar ciertas decisiones relativas a la preparación y ejecución del plan.

En una segunda fase, Pompidou dio un importante impulso a la regionalización. Las antiguas circunscripciones regionales fueron sustituidas por 22 regiones por un decreto de 9 de enero de 1970. Pero es a la ley de 5 de julio de 1972 a la que se debe la conversión de las regiones en establecimientos públicos territoriales dotados de personalidad moral. La competencia de los establecimientos regionales se ejercía principalmente en materia de planificación económica y desarrollo regional, de ahí su similitud con el sistema territorial acogido por la Constitución colombiana.

Finalmente, a partir de 1982 se inició en Francia un intenso proceso de regionalización. El artículo 72 de la Constitución francesa de 1958 establece: “Las colectividades territoriales de la República son los municipios, los departamentos y los territorios de ultramar. Cualquier otra colectividad territorial debe ser creada por ley”. En virtud de esta disposición habilitante, se promulgó la ley marco de descentralización regional de 2 de marzo de 1982, modificada por la ley de 22 de julio de 1982 para acomodarla a la decisión del Consejo Constitucional de 25 de febrero de 1982, que instituyó a la región como nueva entidad territorial. Aún cuando ello pudiera llevar inicialmente a calificar a Francia como un Estado Regional, compuesto de 26 regiones -22 en la metrópoli y 4 en ultramar-, ha de advertirse que no dispone del grado de descentralización que es característico de los Estado Regionales, como, por ejemplo, Italia. Las regiones francesas carecen de poder legislativo y de poder reglamentario propio, requisitos ambos indispensables para calificar una autonomía como política y no

meramente administrativa. Atribuir a las regiones estos poderes exigiría modificar los artículos 34 y 37 de la Constitución que reservan al Parlamento y al Gobierno de Francia el poder legislativo y reglamentario general.

De una interpretación conjunta de todas las leyes francesas de descentralización y de las decisiones del Consejo Constitucional francés sobre esta materia, se desprende claramente que el proceso no pone en cuestión el carácter unitario del Estado. Francia es pues un Estado unitario descentralizado, pese a su división interna en regiones. Si se adopta como criterio diferenciador de un regionalismo político distinto del mero regionalismo administrativo la atribución a la región de un poder normativo propio, la inexistencia el mismo en las regiones francesas nos conduce a calificar el regionalismo francés como administrativo.

El modelo territorial francés pone así en evidencia que la existencia de un Estado Unitario no está reñida con su vertebración interna en unidades territoriales de gobierno, como es el caso de Francia, en el que coexisten armónicamente las regiones, los departamentos y los municipios.

IV. RETOS Y DIFICULTADES PARA LA REGIONALIZACIÓN DE COLOMBIA.

El afán de reproducir modelos ha sido una constante en la experiencia política latinoamericana. Sin embargo, en materia de organización territorial, Latinoamérica presenta unas circunstancias especiales que la diferencian de las formas y los procesos autonómicos desarrollados en algunos Estados del continente europeo. Se han impulsando profundas reformas en materia de territorio, relacionadas en su mayoría, con el fortalecimiento de los procesos descentralizadores y la generación de esquemas de regionalización desde distintas perspectivas que incluyen y afectan, por supuesto, el lugar y el papel de las divisiones político administrativas. Las razones de tales procesos se analizan

en un documento del CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe): “Durante la década de 1990 la geografía económica, social y política de los países de la región sufrió grandes mutaciones. La población ocupó nuevos escenarios y se desplazó intensamente entre áreas ya pobladas, tanto urbanas como rurales, modificando sus patrones de distribución en los territorios nacionales. La actividad económica hizo crisis en algunas zonas, en otras mostró dinamismo y en general, se registró una relocalización de los procesos productivos del territorio. La toma de decisiones públicas, tradicionalmente centralizada y concentrada en las ciudades capitales, tendió a confundirse hacia entidades político administrativas subnacionales”¹⁷. A ello se ha añadido que la globalización ha incidido de manera directa en la reestructuración territorial que han desarrollado los Estados latinoamericanos y su correspondiente proceso de apertura de las economías al mercado internacional, lo que ha dado como resultado que los mercados internos de los Estados se hayan transformado en “puntos de inflexión en una cadena de flujos de capital, bienes y servicios crecientemente desarraigados de sus bases territoriales. Al amparo de estas condiciones se gestó una nueva geografía en la que coexisten, sin solución de continuidad, territorios que lograron una inserción competitiva en la economía mundial (“zonas ganadoras”) y otros que se mantuvieron al margen de ella (“zonas perdedoras”)”¹⁸.

En este contexto, es obvio que el debate del Estado regional en Latinoamérica no está solamente ligado a las ventajas que se derivan de la descentralización política – como la mayor limitación del poder político, la apertura de un nuevo cauce de participación política, contribuyendo a una mayor democratización del sistema, la garantía de una más amplia eficacia de la acción pública o la articulación de la diversidad territorial-, sino sometido a fuertes condicionantes económicos. El problema se hace así más complejo, en la medida que se vincula con el nuevo orden mundial y el papel de reacomodación que deben asumir los Estados nacionales con economías en desarrollo. Dichas exigencias afectan y

¹⁷ CEPAL: *La reestructuración de los espacios nacionales*, Serie Gestión Pública, n° 7, p. 9.

¹⁸ *Ibid.*, p. 9.

determinan tanto los procesos de integración supranacional como los procesos internos de reorganización territorial.

La década de los ochenta se caracterizó por ser el comienzo de medidas descentralizadoras en todo el mapa latinoamericano; los noventa fueron además años de grandes retos y de discusiones entorno a volver más competitivas y agresivas a las regiones no sólo desde el discurso regional económico sino dentro de las realidades regionales político administrativas. Por ello, los procesos de descentralización inicialmente “fueron enmarcados en lo que se ha llamado la “doble transición”: la transición hacia gobiernos civiles por un lado y hacia una economía libre de mercado, por el otro. En el momento presente el contexto estaría mejor caracterizado con los términos de globalización y la consolidación, o tal vez la reinención, de la democracia”¹⁹.

Al respecto es esclarecedora la interpretación efectuada por Sergio Boissier, la descentralización se constituye en una mega tendencia para Latinoamérica, determinada por cuatro fuerzas primarias, la primera, relacionada con la revolución científica y tecnológica que modificó el modo de producción industrial manufacturera, los sistemas de comunicaciones y los sistemas de transporte; la segunda, la reforma de los Estados que pretende recuperar la democracia formal acogiendo a la sociedad civil como el nuevo agente conductor del cambio; la tercera, relacionada con la demanda autonómica por parte de las organizaciones civiles de base territorial, y, en cuarto lugar, las tendencias privatizadoras vigentes. Concluye así con acierto que: “no se puede ser competitivo en el mundo actual con estructuras centralizadas porque no poseen la velocidad requerida ahora. En otras palabras, la apertura externa de la globalización obliga forzosamente a una apertura interna de carácter político”²⁰.

¹⁹ ASSIES, Willem: “La descentralización en perspectiva”, *Tecnología para la organización pública*, www.top.org.ar/Boletin/Boleta-nN7.htm

²⁰ BOISIER, Sergio. 2001: “La odisea del desarrollo territorial en América Latina. La búsqueda del desarrollo territorial y de la descentralización”, en *Tecnología para la organización pública*, www.top.org.ar/Boletin/Boleta-nN7.htm

En el mismo sentido, Jean Francois Jolly, en diversas ponencias presentadas sobre la organización del territorio en Colombia, ha reiterado los motivos que inspiran el desarrollo de políticas en la materia para Latinoamérica. Ubica dos criterios que motivan dichos procesos: el criterio político y el criterio económico. Considera el investigador que el criterio económico predomina sobre el criterio político siendo aquel el determinante de gran parte del reformismo institucional que ha inspirado el cúmulo de producción normativa y jurisprudencial en el continente durante las últimas décadas. “Se asiste a una implementación siempre más fuerte del modelo económico, con una estricta supervisión del gobierno nacional sobre el gobierno local (reducido a una sencilla “agencia” del mismo), un control estricto de la utilización de las transferencias financieras, un seguimiento nacional de los estándares de prestación de los servicios públicos...Es posible apostar cuál de los dos modelos ha ganado más ascendencia durante estos últimos años, indica Nickson: Es el modelo económico, que ya ha hecho poderosas incursiones en América Latina como parte del amplio movimiento hacia la liberalización y el desarrollo guiado por el mercado y seguirá haciéndolo, dados los desafíos que generan los problemas de una decente prestación de los servicios públicos básicos”. Su conclusión es un poco amarga “el viejo y noble sueño de los intelectuales latinoamericanos de igualar el modelo político en el subcontinente gracias a *un estilo participativo de democracia local* podría terminar en una pragmatismo creciente y en una percepción instrumental del papel del gobierno local”²¹.

Por ello, en Colombia muchas iniciativas de federalización e incluso de impulso del Estado regional, corresponden al guiño y coqueteo que existe entorno de las medidas anotadas. Sin embargo, también se formulan propuestas reales de regionalización o federalización provenientes de académicos que beben en las aguas altruistas y que añoran la felicidad para millones de colombianos sumidos en la miseria y en el fortalecimiento de

²¹ JOLLY, Jean-Francois: “Pequeños municipios y descentralización, enfoque político Vs enfoque económico”, *Problemática de los pequeños municipios en Colombia ¿Supresión o reforma?*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia – Konrad – Adenauer – Stiftung. 2003, pp. 72 – 74.

procesos democráticos que beneficien al país. Aquellos encuentran en estas formas de Estado, parte de los alivios y de los pañitos de agua tibia, que se requieren para contrarrestarle los males a la tragedia ya sufrida. Sin embargo, el modelo es apenas uno de los pañitos de agua, faltando las medidas más importantes para contrarrestar la enfermedad.

Es indiscutible que el Estado nación, la soberanía, la descentralización adquirieron matices distintos dentro del actual proceso de globalización, y, por ende, su tratamiento adquiere una mayor complejidad aún más con el modelo de desarrollo que padecemos. Es, en este punto, en donde el debate adquiere matices económicos y políticos que dividen las posibles opciones sobre la materia. El papel de la ciencia, está precisamente en desvelar lo que las apariencias presentan como buenas y como malas cosas en razón de su eficacia y aplicabilidad a un concreto Estado, en este caso Colombia. Varias preguntas aparecen después de escuchar discursos a favor y en contra: ¿Regionalizar por qué?, ¿Regionalizar para quién?, ¿De qué clase de región estamos hablando?

Si bien para algunos Estados, la regionalización sería la máxima de su desarrollo y consolidación, para otros, está sería, el paso hacia su destrucción. Nos referimos especialmente, a los Estados nacionales, en proceso, aún de construcción. Éste sería el caso de Colombia, que se caracterizó por fundar el Estado sin el desarrollo de su nacionalidad. El proyecto aún se está consolidando, por lo que una unidad orientada con el máximo de descentralización bien podría ser la base perfecta para hacer en el futuro tránsito hacia otras formas de Estado más flexibles y desregularizadas. A ello se une, como anota Massiris Cabeza, que la descentralización en Latinoamérica está directamente relacionada con el modelo económico de desarrollo, por lo que un discurso puramente jurídico podría quedar en el acomodamiento de normas a dicho modelo o en la implementación de fórmulas manipuladas por hilos invisibles²².

²² MASSIRIS CABEZAS, Angel: “Ordenación del territorio en América Latina”, *Revista Diálogos de Saberes*, n.º 16. junio – octubre de 2002, p. 107 y ss.

Efectivamente el modelo económico ha delineado la forma de organización política durante todas las etapas de su evolución. El absolutismo regio, vinculado igualmente con el capitalismo incipiente de la época y la alianza de monarcas con la nueva clase burguesa, inspiró un modelo que fue necesario para la primera etapa del Estado Nacional. Posteriormente el Estado liberal de Derecho respondió satisfactoriamente a los intereses de la clase burguesa, que consolidó su poder no sólo económico, sino también político. Una vez en crisis el discurso liberal individualista protector de los derechos de primera generación, entre ellos la propiedad privada, aparece el Estado social de derecho y el estado de bienestar que responde a las demandas generadas por la nueva etapa capitalista y las reivindicaciones de las nuevas clases sociales emergentes. Hoy en Latinoamérica se habla de Estados neoliberales que desde el punto de vista territorial se configuran mediante los estados región. Los Estados reacomodan sus territorios ante los nuevos paradigmas mundiales y ello conlleva necesariamente la reorganización de las unidades político administrativas, que tendrán mayor protagonismo que el Estado central en el nuevo concierto mundial.

Colombia ha cambiado de forma de Estado de acuerdo con las imposiciones internacionales, las modas o las luchas gamonales o regionales internas y el designio de las élites vinculadas de manera permanente al poder a lo largo de la era republicana. Si bien es cierto que la globalización es una realidad contundente difícil de esquivar, lo coherente sería adaptar las estructuras territoriales y los procesos de descentralización en protección de los intereses nacionales. Cualquiera que sea el nivel intermedio de la organización territorial, ya sea departamento o región, el fortalecimiento de la descentralización y la autonomía en cumplimiento de los fines sociales del Estado deben ocupar un papel decisivo dentro del concierto económico y político internacional, de forma que contribuyan a superar la distancia existente entre regiones ganadoras y regiones perdedoras.

Los países latinoamericanos requieren de una política territorial interna y regional concertada, discutida y desarrollada en beneficio de sus Estado nacionales. “En ausencia de dicha política lo primero que ocurrirá es que el territorio nacional asumirá un orden dictado estrictamente por la lógica del capital en su proceso de penetración y expansión mundial, porque a juicio de Boisier el capital no actúa con criterios territoriales sino de rentabilidad. No por ello, sin embargo, se dejará de producir un ordenamiento territorial que plantea la cuestión de su coherencia con los intereses superiores de la sociedad”²³.

V. REFORMAS CONSTITUCIONALES Y PROYECTOS DE LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN MATERIA REGIONAL

Conforme al marco constitucional dado a la región como futura entidad político administrativa, sus posibilidades de consolidación inmediata se ven frustradas, lo cual significa que sigue y seguirá siendo un bonito propósito o una mera suma de departamentos. Los sucesivos proyectos de ley orgánica de ordenamiento territorial (en adelante LOOT)²⁴, han continuado, en el mejor de los casos, con la misma redacción dada por la Constitución, reproduciendo lo señalado en los artículos 306 y 307 del texto constitucional, e indicando los requisitos temporales y legales para su posterior configuración. En el peor de los casos, se sustrae la palabra región y se opta por figuras asociativas a efectos de propiciar procesos regionales, vinculados con esquemas de experimentación de asociaciones de entidades territoriales, que en el futuro “no inmediato”, puedan generar la creación de regiones políticas o administrativas y de provincias.

²³ Ibid., p. 113.

²⁴ Proyecto de LOOT N° 178 de 1992 (archivado); Proyecto de LOOT N° 089 de 1992 (archivado); Proyecto de LOOT N° 191 de 1995 (archivado); Proyecto de LOOT N° 130 de 1995 (archivado); Proyecto de LOOT N° 195 de 1995 (archivado); Proyecto de LOOT N° 023 de 1996 (archivado), Proyecto de LOOT N° 103 de 1996 (archivado); Proyecto de LOOT N° 128 de 1999 (archivado), Proyecto de LOOT N° 77 de 2000 (archivado); Proyecto de LOOT N° 118 de 2000 (archivado); Proyecto de LOOT N° 041 de 2001 (archivado) Proyecto 057 de 2001 (archivado), Proyecto N° 072 de 2001 (archivado), Proyecto N° 052 de 2001 (archivado).

V.1 Región y Proyecto de LOOT N° 041 de 2001

El Proyecto de Ley Orgánica N° 041 de 2001, presentado bajo la administración de Andrés Pastrana, aprobado por la Comisión Primera del Senado de la República, constituyó el último esfuerzo, por pretender expedir una LOOT ambiciosa en materias y contenidos. En aproximadamente 120 artículos se dilucidaba sobre el camino a seguir en materia de ordenamiento territorial.

Dicho proyecto reprodujo, como es lógico y ante la ausencia de reforma constitucional, la redacción de la carta fundamental de 1991, definiendo a la región, como suma de entidades territoriales, en su art. 60: “son entidades territoriales conformadas por dos o más departamentos, que tendrán como objetivo principal el desarrollo político, económico y social del respectivo territorio y gozaran de autonomía para la gestión de los intereses regionales”.

El artículo 61 de la voluminosa propuesta señalaba que una región administrativa podría erigirse en una entidad territorial siempre y cuando hubiera funcionado durante un mínimo de tres años con la misma composición departamental que la configuró inicialmente. En tal caso, la solicitud de conversión en entidad territorial debería haberse aprobado por el Consejo de la región administrativa y de planificación con el voto afirmativo de la mayoría absoluta de sus miembros, haber sido ratificada la solicitud por las asambleas de los departamentos que la fuesen a formar, haber cumplido los objetivos para los cuales se creó la región administrativa y de planificación y ser viable administrativa, técnica y financieramente, según concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial, el cual, a su vez, debería fundarse en el estudio que para el efecto le hubiese presentado el Departamento Nacional de Planeación. Igualmente, requería la aprobación de la ley respectiva por parte del Congreso de la República, y, como si fuera poco, que existiera ratificación popular de la aprobación legislativa mediante referendo de los ciudadanos de

los departamentos interesados, que debería llevarse a cabo dentro de los noventa (90) días siguientes a la sanción presidencial de la ley correspondiente.

En la propuesta se establecieron los siguientes órganos de las Regiones Territoriales: la asamblea regional, considerada como el máximo órgano decisorio; el prefecto regional o jefe de la administración regional y representante legal de la entidad territorial; el Consejo consultivo de gobernadores que tendría la tarea principal de proyectar las políticas regionales; la unidad técnica regional, dependencia de carácter técnico bajo la dirección del Prefecto Regional, y, por último, el Consejo de planeación regional, órgano destinado para la concertación de la planeación de la región. Las asambleas regionales se conformaban por tres miembros de cada uno de los departamentos, los cuales eran denominados como diputados regionales. El tiempo de sesión para las asambleas era de tres años, período que a su vez debía coincidir con el período de los diputados. Se establecieron las atribuciones de las asambleas y de cada uno de los órganos destinados para la administración de la región.

El artículo 67 del Proyecto estaba dedicado al estatuto regional, cuyo contenido mínimo, de forma muy similar al artículo 148 de la Constitución española, era la estructura de la misma, los órganos y las funciones específicas de cada uno, los recursos y la relación de los departamentos que la integraran. Además debían regular la admisión y el retiro de un departamento, así como las normas relacionadas con el nombramiento, remuneración y régimen aplicable al Prefecto Regional. Invocando el principio autonómico, dicho artículo señalaba que la región se daría su propio estatuto, sujeto, en todo caso a los principios señalados en la Constitución y la ley.

En relación a los recursos, éstos se conformarían por: los bienes y rentas propios decretados como tales por la Asamblea Regional de acuerdo con la Constitución y la Ley; las transferencias de los ingresos corrientes de la Nación; las partidas específicas

establecidas en el Presupuesto Nacional; los bienes, rentas, participaciones y contribuciones cedidas o aportadas parcial o totalmente por los departamentos integrantes y las entidades descentralizadas por servicios de cualquier orden; los bienes, rentas, participaciones, contribuciones cedidas o aportadas parcial o totalmente por la Nación; las donaciones, legados o suministros gratuitos de cualquier índole que efectuados por personas jurídicas o naturales de naturaleza privada; el producto de las tarifas de los servicios y de las tasas; los recursos del crédito; y, finalmente el producto de los ingresos por cualquier otro concepto, de conformidad con la Constitución y las leyes de la República.

El proyecto de LOOT referenciado constituye un buen ejercicio académico y político en torno a la orientación del territorio en Colombia. Sin embargo, no tuvo un final afortunado, porque fue duramente criticado y enterrado durante la administración del Presidente Álvaro Uribe, por excesivo y ambicioso, además de contribuir a generar mayor estructura administrativa y, por ende, la ampliación del aparato burocrático.

V.2 Región y Proyecto de Acto Legislativo N° 03 de 2003

En el año 2003 el Gobierno del Presidente Álvaro Uribe presentó un Proyecto de Acto Legislativo que pretendió transformar de manera contundente diversos artículos del título XI de la Constitución Política de 1991, entre otros aspectos. El Proyecto de Acto Legislativo Número 03 de 2003²⁵, contenía en materia de organización territorial algunas modificaciones que finalmente no se llevaron a cabo y que se relacionaban con incluir de una vez por todas a la región dentro de la división política del Estado.

²⁵ *Gaceta del Congreso* Año XII – N° 344 de 23 de julio de 2003. Contiene el Proyecto de Acto Legislativo N° 03 de 2003 Senado, por medio del cual se pretendía adoptar reformas estructurales a la Constitución Política y la correspondiente presentación y sustentación elaborada por Fernando Londoño Hoyos y el Alberto Carrasquilla Barrera, Ministros del Interior y de Justicia y de Hacienda y Crédito Público respectivamente.

La región, según la reforma constitucional propuesta, sería la primera entidad intermedia a la cual le seguiría el departamento, para lo cual estableció un procedimiento de constitución sencillo y rápido, igualmente la libertad de configurarse como tal o de seguir siendo un departamento. La propuesta se fraguó “en el contexto del Estado comunitario y en la necesidad para el país de fortalecer, sin detrimento de los otros, su nivel intermedio de gobierno que con la reforma constitucional podría estar representado en principio por los departamentos o si alguno de ellos así lo acuerdan, con su fusión, por regiones de mayor tamaño territorial. Igual opción se contemplaba en los mismo términos a los municipios en su nivel local”²⁶.

Con el Acto Legislativo se pretendía suprimir el camino entre región administrativa y de planificación y posterior conformación en región político administrativa. Se trata de una propuesta que le quitaba a la región el estigma de entidad de segunda propiciada por la C.P, lo que constituía un gran acierto. Sin embargo, el acierto se convertía en un problema en la medida que perduraba la visión de región como suma de entidades territoriales, por una parte, y, por otra, como una de las salidas al proceso de reducción del Estado y de la estructura burocrática, que bien se puede observar en las motivaciones y presentaciones dadas a la propuesta por los Ministros, quienes señalaban que la reforma constitucional generaría escenarios denominados “flexibles” “que lejos de crear más estructuras en un país al que le sobran, promueve en cambio el mejoramiento de la capacidad de gestión de las entidades territoriales, evitando la duplicidad de tareas y los esfuerzos aislados de territorios muy próximos en sus condiciones, generando economías de escala que facilitan menores costos y mayores nivel de ahorro, a sus presupuestos y recalcando también los afanes de eficiencia y de racionalidad en el gasto como parte elemental del concepto de buen gobierno”²⁷.

²⁶ Ibid., p. 13.

²⁷ Ibid., p. 13.

Con el Proyecto de Acto Legislativo se pretendía reformar los artículos 286, 306, 312 y 321, además, de derogar el artículo 307 e incluir nuevas figuras administrativas, necesarias para desarrollar la LOOT, que se constituiría en el complemento de la reforma constitucional. Las entidades territoriales señaladas en la Constitución Política, tendrían la calidad de tales sin requerir posteriores desarrollos legales para su constitución. La simple intención de constituirse en región político administrativa era el camino mínimo para erigirse en entidad territorial, así:

“Dos o más departamentos conservando su identidad cultural podrán constituirse en región como entidad territorial que contará con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio. Su objetivo principal será la eficiencia de la administración y el desarrollo económico y social del respectivo territorio”.

“La región asumirá las competencias de los departamentos que la conforman, su patrimonio, rentas y tributos o las que autorice la ley. Tendrá un solo gobernador que será jefe de la administración regional y que asumirá las funciones de los gobernadores de cada departamento que la constituye. Contará también con una asamblea regional que ejercerá en su territorio funciones de las asambleas departamentales. Dicha asamblea regional será conformada por elección popular con una representación equitativa por población para cada uno de los departamentos que la integran”

“Los departamentos que se transformen en región mantendrán su participación o representación en el Congreso de la República”.

“La ley establecerá las condiciones para la creación de la región y definirá las atribuciones, los órganos de administración, los recursos y otras rentas”.

“Las regiones serán creadas, a iniciativa de los respectivos gobernadores, por Ordenanza de las Asambleas de los departamentos interesados y refrendada por consulta popular de los ciudadanos de los mismos”.

“Parágrafo Transitorio. La ley a la que se hace referencia en el inciso cuarto del presente artículo, deberá ser expedida dentro del término de un (1) año a partir de la vigencia del presente acto legislativo. Pasado dicho término, el gobierno nacional deberá expedir dicha reglamentación”.

Se pretendía implementar una entidad territorial de tamaño mayor al departamento pero con las mismas funciones de aquel, y, por consiguiente, las mismas limitaciones, cuyas ventajas podrían reflejarse de manera inmediata en la reducción de la estructura administrativa y de paso en la reducción significativa del erario público. El Proyecto de reforma constitucional y su complemento el Proyecto de LOOT respondían a las exigencias señaladas en el Plan de Desarrollo y en lo que se ha denominado como el camino hacia la configuración de un Estado comunitario. El gobierno de turno se vincula con esta propuesta a las tendencias modernas de reducción de los Estados nacionales para los países en desarrollo. Los argumentos de la reforma constitucional se centraban en la necesidad de fortalecer el país mediante la “reducción de estructuras, la baja de los gastos de funcionamiento y burocráticos de la nación, y, en consecuencia, liberar significativos recursos para la inversión social” o para la seguridad democrática que se ha constituido en la obsesión actual del gobierno.

La misma suerte tendría las provincias, definidas en el Proyecto de Acto Legislativo como la unión de dos o más municipios circunvecinos pertenecientes a un mismo departamento o región, aplicándose parte de las disposiciones determinadas para la región:

“Dos o más municipios circunvecinos pertenecientes a un mismo departamento o región podrán constituir una provincia como entidad territorial que contará con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio. Su objeto principal será la eficacia de la administración y el desarrollo económico y social”.

“La provincia asumirá las competencias de los municipios que la conformen, su patrimonio, rentas y tributos o las que autorice la ley. Contará con un solo alcalde que será Jefe de la administración provincial y que asumirá las funciones de los alcaldes municipales que la constituyen. Tendrá un concejo provincial que ejercerá en su territorio las funciones de concejos municipales. Dicho concejo provincial será conformado por elección popular con una representación equitativa por población para cada uno de los municipios que la integran”.

“La ley establecerá las condiciones para la creación de la provincia y definirá sus atribuciones, órganos de administración, recursos y otras rentas”.

“Las provincias serán creadas, a iniciativa del gobernador y de los respectivos alcaldes, por Ordenanza de la asamblea departamental y refrendada por consulta popular de los ciudadanos de los municipios interesados.”

“Parágrafo transitorio. La ley a la que se hace referencia en el inciso tercero del presente artículo, deberá ser expedida dentro del término de un (1) año a partir de la vigencia del presente acto administrativo. Pasado dicho término, el Gobierno nacional deberá expedir dicha reglamentación”.

Se incluía en la reforma constitucional, un nuevo artículo, relacionado con la figura de la delegación, mediante el cual las regiones, departamentos, provincias o municipios

asociados o individualmente podrían ser objeto de delegación de competencias nacionales, previa transferencia que la nación realizara de los recursos correspondientes.

V.3 Región y Proyecto de LOOT N° 16 de 2003

La propuesta de reforma constitucional sucumbió, pero el proyecto complementario ha seguido su trayectoria al interior del Congreso de la República. La región se enterró con el proyecto de Acto Legislativo y en su reemplazo aparecen nuevas figuras que pretenden resolver el problema territorial generado por la Constitución Política de 1991.

En ausencia de la reforma mencionada, se entierra lentamente a la región y las provincias como entidades territoriales. La LOOT nada dice sobre la entidad territorial regional, el silencio quedó cubierto por una serie de principios que podrán ser en el futuro los inspiradores de la creación de normas ordinarias en materia de ordenamiento.

Los debates le han proporcionado al documento original, algunos cambios importantes que estaban ausentes. A pesar de ello sigue siendo un documento que orienta pero que no resuelve la cuestión territorial, ni cumple el cometido constitucional. Finalmente la desesperación de trece años y los diferentes ejercicios académicos y políticos sucumbieron ante la premura y la presión del actual gobierno, lo cual se refleja en la propuesta sucinta y a penas esquemática, ajena a cualquier debate conceptual y teórico sobre la materia, que pudimos deleitar en varios proyectos presentados durante la década de los noventa.

A continuación se hará una síntesis del Proyecto de LOOT número 16 de 2003²⁸ que desarrolla varios artículos de la Constitución Política de manera sumaria y que promete ser la tan anhelada reglamentación territorial del país. El documento objeto de estudio, fue publicado en la Gaceta del Congreso N° 144 el 22 de abril de 2004 y corresponde a la versión del proyecto aprobada el 25 de noviembre de 2003 por la Comisión Primera del Senado.

Enuncia los principios básicos que regirán el ordenamiento territorial junto con la implementación de la figura de las asociaciones de entidades territoriales, propuesta que a su vez pretende ser el reemplazo de las regiones administrativas no exitosas para Colombia. “Contrario a lo que había ocurrido en otras legislaturas, en esta ocasión se presenta un proyecto de ley orgánica que se caracteriza por su corta extensión, privilegiando los temas sustanciales del ordenamiento territorial que son materia de la LOOT y que pueden ser desarrollados en la actualidad atendiendo a la situación de las administraciones territoriales y nacionales y dejando de lado la multiplicación de entidades territoriales que caracterizaba propuestas anteriores. En este sentido, el proyecto de LOOT está centrado en regular los aspectos más importantes de las actuales entidades territoriales y abre la posibilidad para crear otras entidades por decisión libre y espontánea de las que existen actualmente”²⁹.

Los principios relacionados en el proyecto aparentan generosidad, pero encierran el modelo económico que influye en la organización del territorio a nivel nacional: gradualidad, flexibilidad, desarrollo sostenible, promoción de asociaciones, diversidad, economía y buen gobierno, responsabilidad y transparencia y sobre ellos deberá producirse la normatividad subsiguiente y su correspondiente proceso de interpretación y adecuación.

²⁸ *Gaceta de Congreso*, Año XIII – N° 144 de 22 de abril de 2004. En la gaceta aparece la ponencia para segundo debate al proyecto de Ley N° 016 de 2003 Senado y el texto al Proyecto de Ley 16 de 2003 Senado debidamente aprobado por la Comisión Primera del Honorable Senado de la República que contiene los términos en que fue aprobado el Proyecto, según consta en el Acta número 24 de la Comisión Primera, de 25 de noviembre de 2003.

²⁹ *Ibid.*, p 2.

Con ellos se pretende dotar tanto al legislador como al operador jurídico de herramientas mínimas para dilucidar “el alcance real de los mencionados principios, facilitan la adecuación normativa en el tiempo, y, por último, brindan un marco a partir del cual el legislador puede desarrollar el sistema de ordenamiento territorial”³⁰.

El proyecto de LOOT no cumple con lo esperado y deseado. Sin embargo, de forma fantasiosa y optimista los ponentes afirman que él mismo se constituye en la carta de navegación de la organización del territorio, y quizás en ello tengan razón, pero la carta adolece de una lectura juiciosa, interdisciplinaria y nacional del problema. Señalan los congresistas que el “proyecto de LOOT deja en manos del legislador ordinario el desarrollo de múltiples aspectos del ordenamiento territorial fortaleciendo la idea de que el ordenamiento territorial, más que un asunto de ley orgánica, es un proceso que se decanta con el paso del tiempo y que debe tener la flexibilidad suficiente para que le permita adaptarse a situaciones cambiantes del país, que en últimas afectan directamente la organización del territorio”³¹.

El principio de gradualidad y flexibilidad corrobora lo ya enunciado en la Constitución de 1991, referido al reconocimiento de la heterogeneidad de las comunidades y geografías del país y el correspondiente ajuste a las diferencias relativas al desarrollo entre las diversas regiones, e igualmente, el nivel progresivo de adaptación que tendrán las instancias y entidades territoriales frente a la asunción de competencias y recursos relacionadas con la administración y gestión de sus territorios. El artículo 302 de la Constitución Política señala que la ley podrá establecer para uno o varios departamentos diversas capacidades y competencias de gestión administrativa y fiscal distintas a las señaladas para ellos en la Constitución, en atención a la necesidad de mejorar la administración o la prestación de los servicios públicos de acuerdo con su población, recursos económicos y naturales y circunstancias sociales, culturales y ecológicas y que en

³⁰ Ibid., p. 3.

³¹ Ibid., p. 2

desarrollo de ello la ley podrá delegar, a uno o varios departamentos atribuciones propias de los organismos o entidades públicas nacionales, y, el artículo 320, el cual señala que la ley podrá establecer categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, y señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administración. La LOOT transforma el cometido constitucional en un principio que luego será desarrollado por otra ley que puede ser ordinaria.

El principio de economía y buen gobierno corresponde a la política nacional de autosostenibilidad económica, saneamiento fiscal y la profesionalización de las administraciones territoriales, para los cuales se pretende promover mecanismos asociativos que reduzcan el gasto y el buen gobierno. La LOOT pretende ser un instrumento de mínimo impacto presupuestal. Prevé “la reducción de gastos por cuenta del aprovechamiento de las economías de escala y la maximización de las infraestructuras existentes. La LOOT que se estudia abre la puerta para que, si así lo consideran pertinente las entidades territoriales asociadas, conformen una nueva entidad territorial (región – provincia) suprimiendo estructuras administrativas que no sean necesarias para su buen comportamiento. En lo que hace al diseño institucional, el proyecto de LOOT intenta desarrollar los mandatos constitucionales relacionados con la Comisión de Ordenamiento, sin que la misma implique nuevos gastos para el maltrecho presupuesto nacional”³².

Quizás las más desesperadas por la anhelada LOOT, sean las comunidades indígenas, quienes deberán realizar pronunciamientos sobre la forma de constitución de sus entidades territoriales señaladas por el proyecto. Dichas entidades se definen como divisiones político administrativas del Estado, constituidas mayoritariamente por uno o más pueblos o comunidades indígenas, sobre un territorio debidamente delimitado. Se establecen los requisitos y procedimientos para su conformación y delimitación, las entidades de gobierno y sus respectivas competencias. Quizás este sea uno de los aciertos

³² Ibid., p. 3

de la propuesta debido a la presión ejercida por las comunidades indígenas y sus representantes en la rama legislativa del poder público.

Se establece que estas entidades serán gobernadas por Consejos Indígenas conformados según los usos y costumbres de sus pueblos, los cuales ejercerán las funciones señaladas en el artículo 330 de la Constitución, las leyes y las respectivas funciones señaladas en el Decreto de conformación de la misma. Sus planes de desarrollo se denominan planes de vida, los cuales deberán ser adoptados por el Consejo Indígena acompañado del plan plurianual de inversiones correspondiente.

Sus recursos serán comprendidos por la totalidad de los ingresos que perciben las Entidades Territoriales Indígenas por concepto del sistema general de participaciones, regalías, recursos propios, recursos de cofinanciación, cooperación y cualquier otra fuente que ingrese al territorio para la implementación de sus planes. Dichas entidades recibirán recursos del sistema general de Participaciones en proporción a la población de su jurisdicción y de acuerdo con las competencias y funciones definidas en el Decreto de conformación.

La novedad principal del proyecto de LOOT, con la que se pretende superar las dificultades de organización territorial del país, está vinculada con el denominado “esquema asociativo de entidades territoriales”, que según lo señalaba la sustentación de motivos del Acto Legislativo N° 03 de 2003, hacía perder total importancia a la redacción del artículo 307 de la C.P., y, en nuestro concepto, al artículo 306 de la misma. El representante del gobierno que sustentó el Acto Legislativo mencionó en la exposición de motivos que la figura asociativa hacía perder importancia a las regiones administrativas y de planificación “al consolidarse en general todas las figuras de asociación posibles de departamentos”³³. “La alianza estratégica entre las entidades territoriales es

³³ Gaceta del Congreso No 344 cit. p. 13

fundamentalmente la regla de oro para lograr la mejor administración de cualquiera de sus propósitos de planificación, de inversión o de todo aquello que a bien considere. Por su puesto, se trata de una noción más amplia y dinámica que la que concibe el artículo 307 de la Constitución»³⁴.

La figura de la asociación está vinculada con las dinámicas de regionalización mundiales y la construcción de espacios mayores que impulsen el desarrollo, la competitividad y las economías de escala. Su conformación se hará mediante convenio o contrato plan entre dos o más entidades territoriales para la prestación de servicios públicos, funciones administrativas propias o asignadas al ente territorial por el nivel nacional, la ejecución de obras de interés común, el cumplimiento de funciones de planificación, así como el desarrollo integral de sus respectivos territorios. En el caso de asociaciones de departamentos el documento deberá suscribirse por los gobernadores previa autorización de las asambleas departamentales.

Señala en el artículo 17 del Proyecto que dichas asociaciones podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación, previa autorización de sus asambleas. La figura es prácticamente el reemplazo de dichas instancias administrativas, en el evento de llevarse a cabo la transición entre asociaciones a regiones administrativas se deberá cumplir con las limitaciones del concepto señaladas para dicha unidad administrativa por la Constitución Política de 1991.

Como caso especial se propone la creación de la ciudad región como región administrativa y de planificación especial constituida por el Distrito Capital, el Departamento de Cundinamarca y los departamentos contiguos. Propuesta que había sido incluida en la fracasada reforma constitucional, la cual adicionaba el inciso segundo del

³⁴ Ibid., p13

artículo 306 de la Constitución, mediante Acto Legislativo N° 01 de 2003, luego declarado inexecutable por la Sentencia C-313 de 2004 de la Corte Constitucional.

La delegación predomina sobre la descentralización tanto en el proyecto de Acto Legislativo enterrado como en el proyecto de LOOT. Dicha figura podrá operar entre la Nación y los diferentes órganos del nivel central los cuales delegarán en las entidades territoriales o en las asociaciones de entidades territoriales y en las áreas metropolitanas, por medio de convenio, atribuciones propias de los organismos y entidades públicas de la Nación, así como de las entidades e institutos descentralizados del orden nacional.

Finalmente se desarrollan los artículos 288, 302 y 320 de la C.P., operándose la distribución de funciones entre la Nación, los departamentos y los municipios. A la nación se le reservan las funciones relacionadas con el ejercicio y defensa de la soberanía, la justicia, la dirección de la economía, la normalización y regulación de la prestación de servicios por parte de los departamentos y municipios y el desarrollo de la alta infraestructura, vías, telecomunicaciones, energía y puertos, el cual podrá ser delegado o concesionado en terceros. A los departamentos les son atribuidas las funciones relacionadas con la utilización y cuidado del medio ambiente y el desarrollo de obras de interés regional como hospitales, universidades, acueducto, distritos de riego, supervisión y control de la prestación de servicios a cargo de los municipios. Por último, a los municipios les corresponderá la prestación de los servicios básicos de educación, salud, vivienda, saneamiento ambiental, seguridad y tránsito local y la infraestructura básica local.

En definitiva, este último proyecto de LOOT es garante y protector de la entidad departamental, lo que se pone de manifiesto en la omisión y reglamentación de la figura regional y provincial.

VI. A MODO DE CONCLUSIÓN

Tal como está definida la figura regional en la Constitución Política de 1991, su potencial desarrollo poco o nada favorecería el impulso y fortalecimiento de la descentralización y la autonomía política en Colombia. La entidad nace muerta y con pocas posibilidades inmediatas de configuración. En el evento de implementarse estaría limitada inicialmente por la forma de Estado unitaria adoptada y por los diversos principios difusos y sin desarrollo integral que rigen la organización del territorio en Colombia. Por ello, un proceso de descentralización política, es decir, la creación de la región con facultades legislativas requeriría una reforma constitucional.

La región apenas es una enunciación constitucional que adolece de las características y elementos señalados por las distintas disciplinas que la estudian. Como unidad política administrativa debe contener varios elementos geográficos, históricos, sociológicos, económicos y sociales, etc, que le permitan constituirse en un proyecto territorial exitoso. Carece, también, de las constantes estructurales que suele caracterizar a una comunidad autónoma o a una región en un Estado Regional.

El proyecto de LOOT N° 16 de 2003 que fue objeto de segundo debate, por parte de la Plenaria del Senado el 26 de mayo de 2004, y, que inicia su fase legislativa en la Cámara de Representantes, nada dice sobre la figura regional como entidad territorial, y, en su defecto, protege e instituye mecanismos de asociación que en el futuro podrán dar lugar a la conformación de regiones administrativas. Prevalecen los criterios de asociaciones de entidades con fines administrativos, económicos y de planificación y la región administrativa ya definida desde la Constitución de 1886 e impulsada de forma poco exitosa desde la década de los años cincuenta.

A su vez las propuestas actuales en materia de ordenamiento territorial son de carácter fiscal lo que justifica su contenido sumario, y la inclusión de principios territoriales que están muy a tono con las imposiciones y las modas internacionales en materia de territorio. A pesar de ello, la salida jurídica adoptada mediante el proyecto de LOOT es más benigna que otras propuestas más agresivas e irresponsables en materia de ordenamiento y de región. Ante la poca claridad y las venenosas pretensiones que acechan la temática, lo mejor es postergar el debate y utilizar los mecanismos transitorios señalados por el proyecto de la LOOT e igualmente, vincular de manera más significativa a los actores territoriales para que se pronuncien de manera crítica sobre el impacto de las políticas territoriales de manera permanente.

Iniciar un estudio profundo que en el término de un año replantee la división política del país es pensar en un conflicto relacionado con la segregación de territorios que quieren y no quieren ser parte de los actuales departamentos y, por ende, de un conflicto con la clase política regional. Situación que, en parte, ha influido en el final poco feliz de todos los proyectos de LOOT presentados desde la década de los noventa y parte del siglo XXI. Quizás, por ello, fortalecer la descentralización administrativa en los departamentos y municipios, bien pudiera ser, una salida coherente y necesaria para Colombia en una primera etapa, para en un segundo momento iniciar un proceso de regionalización similar al emprendido por Francia en 1982. Ha de tratarse obligatoriamente de un proceso descentralizador gradual, dada la larga tradición centralista de Colombia y el conflicto armado interno, que provoca que tres cuartos partes del país no se encuentren bajo el dominio estatal, dificultando la transferencia de competencia a las entidades territoriales. En cualquier caso, debe descartarse de plano la extensión de modelos foráneos, ya que transplantar el modelo regional español, italiano o francés es inviable, debido a las distintas circunstancias económicas, políticas y sociales de Colombia. Ello no obsta, sin embargo, para que las experiencias de estos sistemas puedan servir como punto de referencia en el proceso descentralizador en Colombia.