



**LA CREACIÓN DE LAS REGIONES:
UN CAMBIO EN LA ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL PAÍS**

ENSAYO ARGUMENTATIVO

Presentado por:

HÉCTOR DAVID ESCOBAR ORREGO

Código:

3500903

DR. JAIRO SANDOVAL

Tutor temático

DR. DIEGO ESCOBAR

Tutor metodológico

**UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA
DIRECCIÓN DE POSGRADOS DE LA FACULTAD DE DERECHO
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO
BOGOTÁ D.C.**

2015

LA CREACIÓN DE LAS REGIONES: UN CAMBIO EN LA ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL PAÍS

Resumen:

Los problemas actuales de la descentralización implican analizar el tema de la regionalización en Colombia a partir del artículo 286 constitucional, en relación con un cambio en la estructura territorial del país. La investigación se realizó teniendo en cuenta documentos académicos y estudios doctrinales respecto del Derecho Territorial Colombiano, jurisprudencia y legislación nacional, con base en los antecedentes históricos del ordenamiento territorial. El método aplicado fue el deductivo y se llegó a la conclusión de la conveniencia de crear las regiones, en atención a factores de desarrollo económico, mejor distribución presupuestal y autonomía territorial. Este trabajo pretende ser un aporte a la academia para encontrar posibles soluciones a la creciente demanda de autonomía por parte de las autoridades locales.

Palabras claves:

Región, Estado Unitario, autonomía, descentralización territorial, ordenamiento territorial, ley orgánica.

El término “forma de Estado” siempre ha llamado la atención de la academia desde hace varias décadas, entendiéndose como el modo de distribución del poder que, en cierta medida, es utilizado para descubrir el “ser” de cierta nación. Muchas veces se ha pensado que dicho concepto está intrínsecamente ligado con las variadas formas de gobierno, y con las diferentes relaciones entre el poder y sus destinatarios, no sin dejar de lado su intención de poner en orden una relación sumamente compleja, como lo es la cuestión territorial, asunto éste que afecta directamente la “forma de Estado”, la cual será el objeto de este debate (Revenga, 2007).

Es así como al analizar la historia política y jurídica de los estados es posible destacar las formas de éstos desde el punto de vista del reparto territorial del poder, como lo son: los Estados Unitarios y Federales, e inclusive lo que se presenta hoy en día como un “híbrido” de éstos: el Estado Regional o Autónomo, del cual se destaca que su principal virtud es: *“la flexibilidad: permite satisfacer las demandas de descentralización que puedan plantearse en determinadas zonas del territorio de un Estado”* (Revenga, 2007, p.39).

Ahora bien, las principales diferencias de las formas de Estado arriba citadas residen en su nivel de descentralización político-administrativa, dependiendo de ello la estructura y reparto territorial del poder varían, entendiendo descentralización como la autoridad que se da por parte de un ordenamiento jurídico a las entidades públicas para que de manera autónoma se gobiernen, cuyo propósito; en palabras de Sánchez (2012) es: *“la materialización de los postulados del Estado social de derecho”*(p.42) (subrayado fuera de texto).

Para el caso concreto del Estado colombiano siendo este unitario, según lo establece la C.P, su principal característica reside, según Naranjo (2006) en que: *“la totalidad de los atributos y funciones del poder político emanan de un titular único”* (p.290). De allí que nace la expresión de Estado como unidad o estado centralizado. Revenga (2007) afirma: *“el estado se nos aparece como una fascinante empresa de unificación y centralización de recursos dirigidos a un fin; un formidable empeño puesto en pie por obra humana frente (o en contra de) las tendencia particularistas”* (p.35).

Analizado el concepto citado, se puede deducir que un Estado organizado de esta manera centraliza todas sus funciones, corriendo el riesgo de negar cualquier tipo de autonomía a las entidades territoriales que lo conforman, y como consecuencia, podría incluso incurrir en el desconocimiento de las necesidades particulares de cada localidad, dado que al poder central se le dificulta identificar las problemáticas propias de todos los integrantes de su territorio. Por tal

razón que, en materia territorial, la característica principal de un Estado Unitario como el nuestro, resulta de construir una gigante estructura política, tan “capaz” que pueda imponerse sobre cada una de las entidades territoriales que lo componen, creando así un sistema tal vez no muy complejo, pero jerarquizado y predominante en materia de soberanía.

Conforme lo anterior, para que un Estado Unitario este en capacidades de mantener sólido y seguro su sistema político y social, debe perder “*su centralidad homogénea en beneficio de una realidad heterogénea*” (Sánchez, 2012, P. 57). Pero el interrogante reside en ¿cómo establecer una verdadera y completa descentralización, que realmente cumpla con las exigencias actuales de las autoridades locales?. Tal vez la respuesta a esta pregunta se encuentre en nuestra Carta Política de 1991, en sus artículos 286 y 307, los cuales sustentan la materialización de las regiones en el sistema territorial del país. Pero antes de abarcar a fondo el tema de las regiones y conocer sus posibles implicaciones sobre el modelo territorial, es menester indagar los antecedentes históricos del proceso de organización y reestructura territorial que ha vivido Colombia en las últimas décadas, sin dejar de lado las crisis y fallas que ha tenido el modelo actual, más las debilidades institucionales que demandan una reforma desde lo territorial, y así, establecer las razones por las cuales se ha de desarrollar la figura constitucional de las regiones como respuesta categórica al propósito de lograr un plan de cambio adecuado que se acomode, no sólo a las exigencias de los ciudadanos, sino también, que pueda brindarle al Estado las competencias pertinentes para enfrentar el fuerte y competitivo sistema de globalización.

Para ilustrar mejor, Colombia es una de los países de América Latina con una fuerte tendencia centralista, pero no siempre ha sido así: el investigador e historiador colombiano Alfonso Múnera, recuerda que antes de la implementación del Estado Unitario, se evidenció un ligero proceso de descentralización territorial, el cual se desplegó a partir de las constituciones liberales de 1853, 1858 y 1863, las cuales adoptaron un modelo progresista de federalismo, lo que desarrolló la idea de ceder a los departamentos un mayor control de sus recursos propios, al igual que de sus gastos y autonomía frente al poder central. Más tarde en oposición al federalismo, los conservadores y la iglesia católica, impulsaron la Constitución de 1886 la cual instauró un modelo “unitario” donde se comprende la figura de la descentralización con un carácter puramente administrativo (en materia de prestación de servicios). Aunque se reconoció la existencia de un sistema descentralizado, a la vez se creó una serie de mecanismos a través de los

cuales el poder central controlaba la política y la administración del Estado. Se evidenció entonces, que no existía una participación plena de las entidades subnacionales (municipios y departamentos), pues terminaron subordinadas a la voluntad presidencial (Múnera, 1993).

Adicionalmente, la Constitución de 1886 se caracterizó por su fuerte centralismo y denominó a Colombia como un Estado Unitario, que en materia territorial se dividió en *“tres escalones territoriales básicos: Estado, departamentos y municipios”* (Estupiñan, 2007, P. 502). No obstante, este modelo territorial (unitario) -el cual continúa al día de hoy- ha recibido variadas críticas en lo corrido de los años, en opinión de Hernando V.: *“El centralismo fue además una herencia del periodo colonial, caracterizado por un sistema político burocratizado y jerarquizado impuesto como una camisa de fuerza a la realidad heterogénea y volátil de las colonias”* (Valencia, 1997, p. 39-40).

En efecto, más de 100 años aferrados al centralismo generaron un espíritu vinculado al fortalecimiento de un Estado Unitario “paternal y protector”, e indudablemente todo ello ha multiplicado las dificultades a la hora de impulsar propuestas democráticas que fortalezcan la descentralización. Lo concerniente a la estructura político- administrativa y territorial del estado ha sido factor determinante en la búsqueda del poder para lograr un orden social justo en la lucha por la equidad y el buen desarrollo económico.

Hoy en día, la estructura territorial de Estado no ha sufrido reformas significativas desde 1886, momento histórico en el cual se establece la división político-administrativa en departamentos, intendencias y comisarias, (estas dos últimas fueron promovidas a departamentos en la C.P de 1991) por lo tanto surge la pregunta: ¿Qué impacto social y económico tiene para el desarrollo del Estado continuar con su estructura territorial actual?, o ¿Hacia dónde se debe orientar la organización territorial en Colombia?. Es evidente que las exigencias de la población han cambiado, el contexto sociocultural de hace más cien años es absolutamente diferente y el significativo margen de pobreza y desigualdad se ha incrementado en lo corrido de los años. Tales consideraciones son importantes al momento de responder dichos interrogantes y además, si estamos al tanto que las exigencias del Estado implican la prestación satisfactoria de los servicios públicos esenciales, y la garantía de las libertades y derechos de los asociados, entonces bien se podría afirmar que es urgente encontrar una estructura que esté acorde con las necesidades actuales de los individuos y entidades territoriales del país.

Pero el problema respecto las regiones radica desde la propia constitución, pues ella no definió claramente el concepto región o al menos no sus elementos esenciales, si bien el artículo 286 Constitucional reconoce a la región como la semilla de una futura organización territorial, ésta, según Castro (1998): “no definió ni dio los parámetros que le permitan a la ley establecer si las funciones que ejercerán las regiones serán tomadas de las que hoy cumplen la nación, los departamentos o municipios” (P. 136), dejando en el aire dudas respecto de sus funciones y su forma de financiamiento, tema forzoso a descifrar pues hasta tanto no sea así las regiones no podrán constituirse de manera seria en el ordenamiento territorial, además, si se tiene en cuenta que toda entidad territorial debe ser sostenible, sería un verdadero reto para las regiones demostrar su rentabilidad y así, gozar de autonomía para la gestión de sus propios intereses.

Tal vez una posible hipótesis a plantear para solucionar la problemática anterior radica en la idea de la unión entre los departamentos, los cuales desaparecerían para dar paso a las regiones. Asimismo es necesario el despliegue de varios ajustes legislativos y constitucionales para otorgarle a la región suficientes atributos para su funcionamiento, verbigracia una reforma a la Ley de regalías y al Sistema General de Participaciones para incluir a una naciente institución; de igual forma, la creación de las regiones sería el primer paso fundamentado para, en un futuro, orientar al país de pasar de un modelo unitario a uno autonómico, incluso gozar de una descentralización legislativa; siendo esta la principal característica de tal modelo, veamos:

Se caracteriza por contar con unidades regionales con competencias exclusivas, diferentes a las del Estado central, las cuales además disponen de órganos de gobierno propios y competencias legislativas en las materias que les corresponden. La autonomía de las entidades subnacionales en este tipo de Estado tiene alcance legislativo y administrativo, aunque no constitucional y tampoco judicial (Duque, 2009, p. 110).

En otras palabras, la idea de Colombia regional no es utópica, en el entendido que los procesos de globalización han fortalecido a los municipios y las localidades, pues son estos los productores de bienes y servicios. A saber, Susan Strange en su libro “*La retirada del estado*” afirma que las relaciones internacionales se tejen desde lo local, y que la gestión de recursos y la planificación administrativa inician directamente en los municipios, y gracias a la autonomía local ha aumentado el interés en el objetivo de una mejor gobernanza. Se afirma entonces que los estados fuertemente unitarios (como el nuestro) sufren un proceso de sinergia gracias a la globalización que afecta de manera directa la descentralización al enfocar cada vez más autonomía hacia lo local (Strange, 2001).

En otras palabras, es inevitable hablar de la autonomía territorial y los efectos que la globalización ha tenido en países como el nuestro, puesto que *“hace a las comunidades políticas menores más necesarias que nunca si queremos evitar la uniformidad universal y preservar la libertad y el pluralismo”* (Mendoza & otros, 2013, p. 81). Es así, como la globalización de manera consecencial e inevitablemente le otorga cierto nivel de autonomía y de importancia a los municipios y localidades, por tanto es necesario que estas estén bien encaminadas y gobernadas, que a juicio del investigador de este ensayo las regiones- como sustitutos de los departamentos- podrían ser la manera de lograr un mejor orden social en un país con tanta diversidad y variedad de culturas como es el nuestro, y que queramos o no, es de reconocer que las autonomías locales y el autogobierno jugarán un papel cada vez más importante en el futuro.

En este contexto, varios autores pronostican: *“Llegará un día en que Colombia se organice como un Estado Regional alternativo entre el Estado Federal (...) y el Estado centralista que nos ahoga en la actualidad, un día en que Colombia se reconozca como “archipiélago de regiones”* (Estupiñan, 2007, p. 448). Además: *“Será un Estado descentralizado en su manejo, con autonomía de decisiones en las regiones y vigorosa y unificada conducción nacional que garantice su calidad de Estado”* (Mendoza, 2004, p. 107).

Es forzoso en esta ponencia analizar el alcance de la Ley de Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT- Ley 1454 de 2011), que solo hasta el año 2011, y luego de más de trece proyectos de leyes orgánicas, las cuales habían sido desechadas principalmente por intereses políticos y económicos, reguló parcialmente la posibilidad de crear los denominados convenios departamentales o “Regiones Administrativas”, relegando la creación de las regiones únicamente al arbitrio de los deseos de los dirigentes, e incluso una vez sean desarrollados estos convenios regionales la estructura territorial del país seguiría igual: *“otras críticas han estado encaminadas a que la nueva ley no responde a las expectativas porque deja intacta la estructura departamental y no permite consolidar regiones como entidades territoriales”* (Mendoza & otros, 2013, p. 197). Por lo expuesto, se observa que la LOOT no trae cambios relevantes en materia político-administrativa, pues la única función de estas regiones administrativas radica en la descentralización por servicios y de planificación, lo que en realidad no es nada novedoso pues en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, las entidades territoriales ya contaban con el permiso de asociarse mediante la celebración de convenios interadministrativos. Por lo tanto, parece que se trata de una nueva frustración nacional. Del mismo modo la Corte Constitucional en sentencia C-489 de 2012 señala a la norma como una: *“regulación precaria y remisorio de las regiones como entidades territoriales”* configurando una

omisión legislativa absoluta, la corte señaló: “*el Congreso incurrió en una omisión legislativa absoluta al no desarrollar en dicha ley los contenidos establecidos en los artículos 307 y 329 de la C.P., que se refieren respectivamente al establecimiento de regiones como entidades territoriales*”. Se constata de esta manera que la nueva ley adolece de concreción a efectos de transformar o mejorar el territorio nacional.

Lo anterior nos hace pensar que ha existido una promesa incumplida y decepcionante en materia de ordenamiento territorial, pues como ya se había afirmado antes: “*El congreso no ha podido cumplir la tarea que le encomendaron los constituyentes y más bien optó por legislar sectorialmente (...) convirtiendo el ordenamiento territorial en una colcha –por momento incoherentes- de retazos*” (Fabio & otros, 2002, P.50).

Así las cosas, la percepción de los avances en materia de autonomía local da cuenta del poco avance sustancial, la falta de conducción y liderazgo para su materialización ha sido insuficiente, dejando de lado la apremiante necesidad de reestructurar el sistema territorial del país. Tal vez aquel modelo de Estado Unitario se agotó y la estructura centralizada no cumple las exigencias del mundo actual, e incluso sea el tiempo de apostar por las regiones como respuestas a las necesidades de autogobierno, crecimiento económico y social, con fundamentos en los principios de autonomía, participación y eficacia.

Para concluir es pertinente destacar los cambios que para el sistema territorial traerían las regiones, en el entendido que éstas promoverían condiciones de autonomía local y mejor gobernanza, al trazar políticas sociales de autogobierno que permitan una mejor distribución presupuestal encaminado a un factible desarrollo económico, y así, dejar a un lado el fuerte centralismo para transformarlo en un estado más incluyente que refleje las aspiraciones colectivas, tal como afirma Eastman: “*la única manera de mantener la unidad nacional es robusteciendo la unidad regional. Hay que dejar de creer que la unidad se maneja con látigo desde Bogotá¹*”.

¹ El nuevo país. Revista *Semana* (1995), entrevista a Jorge Mario Eastman.

Referencias Bibliográficas.

Castro, J. (1998). *Descentralización para pacificar*. Bogotá D.C.: Planeta Colombia Editorial S.A.

Colombia. Corte Constitucional, Sentencia C- 489 de 2012.

Colombia. Congreso de la República, Ley 489 de 1998.

Colombia. Congreso de la República, Ley 1454 de 2011.

Duque, N. (2009). La autonomía territorial en el marco de la república unitaria y la capacidad institucional del Estado subnacional en Colombia. Revista: *Administración & Desarrollo* de la Escuela Superior de Administración Pública, Volumen 37 (51), 109-124.

El Nuevo país. Revista: *Semana* de Febrero 27 de 1995. Archivo histórico. Tomado de <http://www.semana.com/imprimir/24827> en octubre 30 de 2014.

Fabio, E. Velásquez, C. (2002). El ordenamiento territorial: promesa incumplida, *Revista foro* N° 46. Diciembre 2002 – Enero 2003, Bogotá: P. 32.

García, J., Estupiñan, L., Girón, E., Sánchez, B., Buitrago, V., Forero, J. ... Revenga, L. (2007). *¿Hacia dónde debe orientarse el modelo territorial en Colombia?*. Bogotá D.C.: Universidad Libre.

Mendoza, A. (2004). Ordenamiento Territorial en Colombia, *Organización del territorio, teorías, enfoques y tendencias*, Centro de investigaciones Socio Jurídicas de la Universidad Libre, p. 107.

Mendoza, G. Cepera, J. Estupiñan, L. Calle, M. González, M. Palacio, J. ... Willis, F. (2013). *Una Mirada a las Regiones Desde la Justicia Constitucional*. Bogotá D.C.: U. del Rosario.

Múnera, A. (1993). *Antecedentes históricos de la lucha por la autonomía e integración del Caribe*. Barranquilla: 5° Foro del Caribe Colombiano - Corpes Caribe.

Naranjo, V. (2006). *Teoría constitucional e instituciones políticas*. Bogotá D.C.: TEMIS.

Sánchez, A. (2012) *Las normas de derecho blando: un análisis jurídico de los efectos de la reserva de instrucción sobre el derecho territorial*. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia.

Strange, S. (2001). *La retirada del Estado: la difusión del poder en la economía mundial*. España: Intermón Oxfam Editorial.

Valencia, H. (1997). *Cartas de Batalla, Una crítica del constitucionalismo colombiano*. Bogotá D.C.: CEREC. 2ª ed.