



**LA VIABILIDAD NORMATIVA DE LA CREACIÓN DE LAS REGIONES COMO
ENTIDADES TERRITORIALES A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE
COLOMBIA DE 1991**

DYLAN FERNEL VERJEL GONZALEZ

MAYERLY SANCHEZ PACHECO

**UNIVERSIDAD DE PAMPLONA
FACULTAD DE ARTES Y HUMANIDADES
PROGRAMA DE DERECHO
PAMPLONA
2018**



**LA VIABILIDAD NORMATIVA DE LA CREACIÓN DE LAS REGIONES COMO
ENTIDADES TERRITORIALES A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE
COLOMBIA DE 1991**

DYLAN FERNEL VERJEL GONZALEZ

MAYERLY SANCHEZ PACHECO

Monografía para optar al título de abogado

Tutor:

Abg. MARIO AUGUSTO CONTRERAS

Esp. Derecho Público y Responsabilidad y Daño Resarcible

**UNIVERSIDAD DE PAMPLONA
FACULTAD DE ARTES Y HUMANIDADES
PROGRAMA DE DERECHO
PAMPLONA – NORTE DE SANTANDER**

2018

NOTA DE ACEPTACIÓN:

Aprobado por el Comité de Trabajo de grado, en cumplimiento de los requisitos exigidos por la Universidad de Pamplona para optar al título de Abogado.

**HEIDY ANDREA VILLAMIZAR
VILLAMIZAR**

Jurado

JORGE DÍAZ GIL

Jurado

DEYBI FABIAN SUAREZ ANAYA

Jurado

Pamplona, Norte de Santander - _____ de _____ del 2018.

DEDICATORIA

A Dios, por darme la oportunidad de llegar hasta aquí y por estar conmigo en cada paso que doy, por fortalecer mi mente y por haber puesto en mi camino a aquellas personas que han sido mi soporte y compañía durante todo este camino al éxito.

A mi soporte y ancla, mi madre, por amarme como nadie, creer en mí y apoyarme en cada decisión. Mamá gracias por darme una carrera para mi futuro, todo esto te lo debo a ti y a mi Padre Rodrigo Sierra, que al igual que tú, confió en mí, y me demostró que cualquier vínculo es más fuerte, si estamos todos juntos.

Papá, eres un gran ejemplo.

A mis abuelos Noel, Mariela y Olga, por quererme y apoyarme siempre, esto también se lo debo a ustedes.

A mis hermanos, por estar conmigo y apoyarme siempre, los quiero mucho. Espero vean en mí un ejemplo a seguir.

A mis tías Johanna, Claudia, Mayra y Sandra, y mi tío Edwin, por confiar en mí y mi progreso. Los quiero demasiado.

Y a todos mis amigos, que se convirtieron en un gran apoyo y compañía en los buenos y malos momentos.

Este logro también es de todos ustedes.

Dylan Fernel Verjel González, 2018.

DEDICATORIA

A Dios, por darme la oportunidad de cumplir mis sueños, por haber puesto en mi camino a personas que han sido mi compañía durante el periodo de estudio.

A mis padres, por ser el pilar fundamental de mi vida, por su incondicional apoyo perfectamente mantenido a través del tiempo, por el amor y por las muestras de cariño que me dieron en cada momento, por apoyarme en todo momento.

Papitos, gracias por darme una carrera para mi futuro, estoy segura de que sin ustedes nada de este fuera posible o quizás muy difícil de cumplir; todo esto se los debo a ustedes.

A mis hermanas Karina Sánchez y Ledy Sánchez, por ser ustedes mi ejemplo a seguir a partir del momento que se convirtieron en profesionales, gracias por su apoyo.

A mi hermano Marbin Sánchez, por su gran apoyo y motivación para la culminación de mis estudios, por esos buenos consejos que me han permitido ser una persona de bien. Siento que la vida me premio con el mejor hermano.

A mi novio Jhon Leonardo Bayona por estar conmigo en los momentos más importantes de mi vida, por compartir mis triunfos y felicidad como si fueran suyos, por brindarme el tiempo necesario para realizarme profesionalmente.

Mayerly Sánchez Pacheco, 2018.

AGRADECIMIENTOS

Los autores expresan sus agradecimientos a: la Universidad de Pamplona por su labor de formación, directivos y docentes quienes con gran compromiso colocaron a nuestra entera disposición todos sus recursos para llevar a cabo este proyecto.

A Jorge Diaz Gil por haber sido la persona que brindo su constante apoyo y conocimiento para este proceso académico.

A él Esp. Mario Augusto Contreras Medina, nuestro tutor, por su constante apoyo, y seguimiento como tutor, al brindar sus conocimientos para lograr finalizar este proyecto.

A esos amigos que, sin reproche nos brindaron su apoyo incondicional a lo largo de la carrera.

A todos mil gracias...

***Dylan Fernel Verjel González
& Mayerly Sánchez Pacheco***

TABLA DE CONTENIDOS

RESUMEN	1
INTRODUCCIÓN	2
CAPITULO I	5
1. El Ordenamiento Territorial En El Constitucionalismo Colombiano.....	5
1.1. Evolución Histórica De Las Entidades Territoriales Dentro De La Organización Político-Administrativa De Colombia.....	10
1.2. El Modelo Territorial Como Medio Para La Consecución De Los Fines Esenciales Del Estado Colombiano.....	20
1.2.1. El Estado Unitario.....	22
1.2.2. El Estado Federal.....	23
1.2.3. El Estado Regional.....	24
1.3. Particularidades Doctrinales Y Jurisprudenciales En La Fórmula Del Estado Unitario, Descentralización Y Autonomía De La Organización Político- Administrativa De Colombia.....	27
CAPITULO II	34
2. Acercamiento Conceptual De Las Regiones.....	34
2.1. La Región Dentro De La Organización Político-Administrativa En Algunos Países Del Mundo.....	40
2.1.1. Francia.....	42
2.1.2. España.....	43

2.1.3. Bélgica	44
2.1.4. Italia	45
2.1.5. Alemania.....	46
2.1.6. Venezuela.	47
2.1.7. Bolivia.	48
2.1.8. Chile.....	50
2.1.9. Nicaragua.....	52
CAPITULO III.....	54
3. El Ordenamiento Territorial Colombiano: Camino Hacia Las Regiones	54
3.1. Desarrollo Histórico De Las Regiones En Colombia	57
3.2. Constitución De Las Regiones En Colombia: Algunas Propuestas A Través Del Tiempo.....	64
3.2.1. Regiones Según El Modelo De Regionalización De Joseph Lebret (1958).	64
3.2.2. Regiones Según El Modelo De Regionalización De Miguel Fornaguera Y Ernesto Guhl (1969).....	66
3.2.3. Regiones según el modelo de regionalización para la planeación del departamento nacional de planeación – DNP (1969).	68
3.2.4. Regiones según el modelo de regionalización nodal del departamento nacional de planeación – DNP (1976).	70

3.2.4.1 Actualización del modelo de regionalización nodal del departamento nacional de planeación – DNP (1980).	70
3.2.5. Regiones según el modelo de regionalización de Orlando Fals Borda (1991).	73
3.2.6. Regiones según el modelo de regionalización de Humberto Molina y Pedro Moreno (2001)	74
3.3. Las Corporaciones Autónomas Regionales Y Las Regiones De Planificación (CORPES) Como Principales Antecedentes De La Región En Colombia.....	75
3.3.1. Las corporaciones autónomas regionales	76
3.3.2. Las regiones de planificación o consejos regionales de planificación económica y social (CORPES)	79
CAPITULO IV	84
4. Marco Constitucional Y Legal De Las Regiones.....	84
4.1. Regulación Constitucional	84
4.1.1. Parte dogmática.	84
4.1.2. Parte orgánica.	86
4.2. Regulación Legal	88
CAPITULO V	98
5. Construcción De Entidades Regionales A Partir De La Constitución Política De 1991...	98
5.1. Las Regiones de Planeación y Gestión – RGP	102

5.2. Las Regiones Administrativas y de Planificación – RAP	103
5.3. La Región como Entidad Territorial – RET.....	109
5.3.1. Interpretación de los derechos otorgados en virtud del artículo 287 de la constitución política de 1991.	110
5.3.1.1. Autonomía política en las regiones.	112
5.3.1.2. Autonomía administrativa en las regiones.	113
5.3.1.3. Autonomía presupuestal y fiscal en las regiones.	117
5.3.2. Procedimiento para la constitución de regiones como entidades territoriales.	119
CONCLUSIONES	122
Consideraciones Preliminares	122
Consideraciones Finales.....	128
REFERENCIAS	134

TABLA DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1: Regiones Informe Le Bret 1956.....	65
Ilustración 2: Regiones y División Política, Fornaguera & Guhl 1969.....	67
Ilustración 3: Regiones Para La Planeación, Departamento Nacional De Planeación 1969.	69
Ilustración 4: Regiones Nodales, Departamento Nacional De Planeación 1976.....	71
Ilustración 5: Regiones Nodales, Departamento Nacional De Planeación 1980, Actualización.	72
Ilustración 6: Regiones Socio-demográficas, Orlando Fals Borda 1991.	74
Ilustración 7: Regiones CORPES, Consejos Regionales De Planificación Económica y Social.	82
Ilustración 8: Actuales Regiones Administrativas y de Planificación – RAP.....	108

RESUMEN

La presente investigación, hace un recorrido por los distintos periodos constitucionales y modelos territoriales implementados en el país, a fin de establecer los antecedentes tanto internacionales como nacionales de la región en la organización político-administrativa colombiana; para así, en relación con las implicaciones de su creación determinar su viabilidad normativa a partir de la Constitución política de 1991 y los consecuentes requisitos legales creados con posterioridad.

Convirtiéndola en una potencial entidad en ciernes ,del sistema asociativo de departamentos, que viene abriéndose paso dentro de un Estado caracterizado por ser mayormente de tinte centralista y unitario a lo largo de la historia, permitiendo de esta manera establecer, a través de la comparación de distintas fuentes de información y la aplicación de un conjunto de fundamentos teóricos a la problemática estudiada, qué tan viable es la creación de las regiones a partir de la constitución política actual y la Ley orgánica de ordenamiento territorial (Ley 1454 de 2011), así como también, las posibles implicaciones y modificaciones en la actual organización territorial como consecuencia de su constitución real.

Palabras claves: regiones, territorio, ordenamiento territorial, división político-administrativa, entidades territoriales, autonomía.

INTRODUCCIÓN

Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, según las estipulaciones de la Constitución política de 1991, la cual, en comparación con anteriores constituciones, se proclamó como una innovación a los diversos modelos territoriales implementados en la historia colombiana, trayendo consigo la construcción de un nuevo orden territorial.

Este nuevo modelo territorial, se forja como producto de la combinación de la política de descentralización y autonomía, y en manera más concreta, de la redefinición de organización territorial, en donde novedosamente se incluye a la región como potencial entidad territorial; pero desafortunadamente se limita por parte del constituyente, quien ligó su implementación a la aprobación de una Ley orgánica llamada a recopilar todo lo concerniente a la distribución del territorio.

Si bien, histórica y cotidianamente se ha dicho que Colombia es un país de regiones, esto no es del todo cierto. Por conocimiento primario, Colombia es un país que se entiende dividido regionalmente por factores naturales, los cuales se instituyen como divisiones imaginarias, sin ninguna injerencia en las labores del Estado para cumplir con los fines propuestos para su desarrollo. Pero, por otro lado, la realidad de las regiones dentro de la organización política-administrativa, es otra.

Constitucionalmente, las regiones llegan a cumplir un papel de mayor importancia que los departamentos en el desarrollo económico y social del territorio, partiendo de más que solo criterios naturales, es por tanto que primariamente están llamadas a edificarse como regiones administrativas y de planificación al tenor del artículo 306 superior, para posteriormente

convertirse en entidades territoriales completamente autónomas y con capacidad para “gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que le correspondan, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales” (Const., 1991, art. 287).

Ahora bien, el principal cuestionamiento parte de por qué a pesar de que han pasado poco más de 26 años desde que en nuestra Constitución política de 1991 se enunciaran a las regiones como entidades territoriales, y transcurridos más de 6 años desde la expedición de la Ley 1454 de 2011, que llegó a consagrarse como la Ley orgánica de ordenamiento territorial, se evidencia que el esfuerzo de los defensores de las regiones como entidades territoriales dentro del sistema de organización territorial del país a través de la Asamblea Nacional Constituyente, aun no se ha materializado, debido a que la consecuente Ley orgánica de ordenamiento territorial se quedó corta al momento de estipular la distribución de sus competencias y las normas generales para su creación como producto de la conversión a realizar por las primeramente Regiones Administrativas y de Planificación - RAP.

Es por tanto que atendiendo a estas consideraciones, la presente investigación, planea esclarecer la consecuente viabilidad normativa de la creación de las regiones a partir de los postulados de la Constitución de 1991, y cómo ésta, influenciada por el modelo francés y español llega a formar parte de los ideales de la construcción de un país desarrollado, en el que la gestión de sus factores económicos pretende un desarrollo social, aun cuando implique pensar en el cambio o posible incompatibilidad del modelo territorial unitario y el consecuente regionalista, en donde la región se instaure como unidad de gestión primaria sobre los demás entes territoriales.

Al respecto, trataremos de solucionar, el interrogante que, a muchos, hasta este punto los aborda; sobre, ¿Cómo se regula normativamente la viabilidad de la creación de las regiones como entidades territoriales a partir de la Constitución política de Colombia de 1991?

Cuestionamiento que sirvió como directriz para la realización de esta investigación, cuyos resultados se enmarcan en el estudio y consecuente desarrollo de tres objetivos claros:

- I. Establecer la viabilidad normativa de la creación de las regiones como entidades territoriales a partir de la Constitución política de Colombia de 1991.
- II. Interpretar la omisión legislativa en la creación de las regiones como entidades territoriales de Colombia.
- III. Analizar los beneficios de la creación de las regiones como entidades territoriales de mayor jerarquía en Colombia.

CAPITULO I

1. El Ordenamiento Territorial En El Constitucionalismo Colombiano

Históricamente, el territorio se configura desde la época del feudalismo como un espacio físico esencial para el asentamiento de la población, asentamiento que brinda desde la óptica política, la concepción de que para cualquier Estado, el territorio juega un papel importante dentro de sus elementos, al convertirse en el escenario donde se centran y fortalecen los procesos de desarrollo; constituye además el elemento físico de acentuación de la población, integrador de actividades económicas, políticas, sociales y culturales de sus habitantes; factores que hacen necesaria una debida y estructurada organización para que se dinamice un desarrollo territorial¹.

Para Domínguez, el territorio se encuentra asociado de manera particular con el poder y es entendido como: “un espacio geográfico sobre el cual se asume una soberanía del poder en forma excluyente, marcado por unos límites que lo separan de otros espacios, en donde actúan otras soberanías y le concede coacción legal, dentro de unas fronteras reconocidas.” (1997, p.22).

Tal es el caso, que desde la época de la colonización los españoles utilizaron la configuración de territorio y poder dentro de su ordenamiento para dominar sus colonias y así afianzar el poder político. De la misma manera, pasó en la época de la revolución de Independencia del entonces Reino de Nueva Granada en 1810², hasta llegar a la promulgación de la actual Constitución política de Colombia de 1991.

¹ Ver la concepción del territorio realizada por Izquierdo, R. (1996) la Explotación del territorio y la distribución de la renta feudal. Vol. 2. 181-197. [ISBN 84-7789-119-2]. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2909339>

² Ver estudios realizados en torno a la evolución constitucional por Loaiza, G. (2012). Las Primeras Constituciones de Colombia, 1811-1821. *Historia y Espacio*, 10(42), 185-205. doi:10.25100/hye.v10i42.1225

Llama la atención, que el extenso catálogo de constituciones y modelos de Estado, permitieron el acercamiento al actual modelo organizativo del país, el reconocimiento de una soberanía y autonomía territorial que, a su vez, presupone un ordenamiento integral del territorio; un orden interrelacionado de cada uno de los componentes por los que está constituido (administrativo, ambiental, social, económico y funcional). Permitiendo entender la organización territorial como un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas en el territorio, o como una política de Estado e instrumento de planificación, gestión, organización y construcción colectiva de un país, que se constituye en cierta medida como un medio fundamental para propiciar y promover la integración, el desarrollo y la competitividad territorial.³

Según Mendoza (2003), el ordenamiento territorial se configura como: “La distribución espacial de la Nación sobre el territorio, de las configuraciones geográficas, las comunidades humanas, las unidades político-administrativas y los usos del suelo, urbanos y rurales. Comprende regulación técnica, políticas y jurídica de los elementos que ocupan el territorio”. (p.2)

En este sentido, la Comisión de Ordenamiento Territorial (1992), conformada gracias a la Asamblea Nacional Constituyente, definió el ordenamiento territorial en el boletín numero 3 emitido en 1992 como el: “conjunto de acciones concertadas para orientar la transformación, ocupación, utilización de los espacios geográficos, buscando su desarrollo socio-económico, teniendo en cuenta las necesidades e intereses de la población, las potencialidades del territorio considerado y la armonía con el medio ambiente.” (párr.3)

³ Ver los lineamientos para el proceso de ordenamiento territorial departamental, por la Comisión de Ordenamiento Territorial. (2013). Lineamientos para el proceso de ordenamiento territorial departamental, contenidos básicos. Recuperado de: <https://www.usbcali.edu.co/sites/default/files/lineamientosdelacot.pdf>

El Instituto Agustín Codazzi (1996), imparte por su lado que el ordenamiento territorial:

Es una política de Estado y un Instrumento de planificación, que permite una apropiada organización político- administrativa de la Nación, y la proyección espacial de las políticas de desarrollo social, económico, ambiental y cultural de la sociedad, garantizando un nivel de vida adecuado para la población y la conservación del ambiente. (p. 12)

Finalmente, el Departamento Administrativo de Planeación Nacional (2010) destaca que:

El ordenamiento territorial es un instrumento fundamental para el desarrollo. Tiene que ver, por una parte, con la organización político-administrativa que adopta el Estado para gobernar las diversas territorialidades surgidas de la evolución económica, social, política y cultural del país y, por otra, con los cambios en la ocupación física del territorio, como resultado de la acción humana y de la misma naturaleza. (p.7)

De esta manera, se puede interpretar la existencia de un espacio físico como característica principal del territorio, en donde se unifican distintos factores de desarrollo, que de la mano del poder permiten la organización político-administrativa de un determinado territorio para lograr armonía con el medio ambiente y la consecución de unos fines previamente establecidos. Para González (1994) dentro de tal importancia se deben tener en cuenta tres criterios para llevar a cabo un eficiente diseño de ordenamiento territorial, explicándolos de la siguiente manera:

I. Las *Razones geográficas* donde se considera el territorio como un aporte de la naturaleza, hecho exterior al hombre, y escenario donde se desarrolla la vida; escenarios donde debe existir una configuración de criterios de unidad entre las regiones naturales y el ordenamiento territorial político administrativo que permitirán según las características geográficas de determinado territorio, un tratamiento específico, ambiental, económico, administrativo, físico y de planificación integral.

II. Los *Criterios poblacionales* en consideración de que en Colombia somos un país multiétnico y pluricultural, compuesta por diversidad de asentamientos humanos sobre el territorio, que determinan específicamente los espacios geo-culturales al momento de efectuar el ordenamiento territorial; espacios que no tienen límites y se identifican por los valores, costumbres, tradiciones, modo de hablar y ciertos rasgos fenotípicos de sus habitantes.

III. Las *Razones de Estado* donde se identifican los motivos político- administrativos que hacen necesaria una división del territorio, con el propósito de cumplir de manera eficaz los fines del Estado.

Asimismo, destaca que la división de un Estado, esencialmente de su territorio, implica la apreciación de los tres criterios anteriormente descritos en donde el protagonismo del gobierno se encuentra directamente relacionado con los factores explícitos del territorio y la población; factores que implican procesos de gestión política, de construcción de normatividad y prestación eficiente de servicios para la consecución de los fines del propuestos.

En este orden de ideas, el ordenamiento territorial implica la división del territorio en entidades que, de la mano con factores de selección, facilitan un desarrollo sostenible. Colombia, no ha sido menos en la organización de su territorio, es por tanto que a través de la historia ha fijado dentro de sus divisiones político-administrativas, entidades como departamentos,

provincias, cantones, distritos, municipios, aldeas, parroquias y prefecturas, las cuales han permitido una distribución de poder político entre el territorio, ceder o reconocer autonomía y realizar la descentralización exigida por muchos líderes del recorrido histórico de nuestro país.

Como resultado de esto, Andrade (1994) establece de manera particular que en Colombia el ordenamiento territorial se concibe como:

un instrumento del Estado para el logro de la eficiencia, la consolidación de la democracia y la descentralización, respetando las autonomías locales que vela por la unidad nacional. [...] mediante la distribución armónica de la población, el desarrollo social, económico y político, con el uso de los recursos naturales y la protección del ser humano y el medio ambiente. (pp. 175-176)

En cierto modo, el ordenamiento, además de contribuir a la protección del ser humano y del ambiente, debe permitir la autonomía local para así lograr una unidad nacional y conciliar objetivos aparentemente desconcertados, a través de la voluntad política y, a la vez, del análisis y construcción de la organización territorial.

En síntesis, para el constitucionalismo colombiano el debido y eficiente ordenamiento del Estado (territorio) permite la consecución de sus ideales tras la adecuada planeación del espacio a través de las entidades territoriales de su organización político-administrativa, a quienes se le distribuyen funciones y competencias a fin de lograr, una correcta prestación de servicios a los habitantes.

1.1. Evolución Histórica De Las Entidades Territoriales Dentro De La Organización Político-Administrativa De Colombia

Para la Procuraduría General de la Nación (2011), las entidades territoriales son:

personas jurídicas de Derecho público que gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la Ley, en atención a tres criterios básicos como: I. Político: Gobernarse por autoridades propias II. Administrativo: Ejercer las competencias que les correspondan. III. Fiscal: Participar en rentas nacionales y establecer tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

(p.21)

Dentro del constitucionalismo colombiano, en la época de la conquista y la colonia española entre 1528 - 1538, la revolución de independencia en 1810 y la promulgación de la actual Constitución política de 1991, han existido distintas entidades político-administrativas y modelos de ordenamiento territorial, gracias a la naturaleza del ser humano de querer autogobernarse y ostentar el poder para desarrollar una comunidad estable.⁴

Es por ello, que antes de la llegada de los españoles, en Colombia ya existían las figuras divisiones territoriales entre los numerosos pueblos indígenas los cuales no estaban alejados de la concepción de estructuras culturales propias, que variaban de uno a otro lugar del territorio del Estado. Más adelante, para la época de la conquista, el país ya se encontraba en manos de los españoles dividido en entidades territoriales denominadas provincias (Aguilera, 2002).

⁴ Para mayor profundidad, remitirse a el análisis histórico realizado sobre la división política administrativa de Colombia por Aguilera, M. (2002). División política administrativa de Colombia. Recuperado de: <http://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-145/division-politica-administrativa-de-colombia>

Posteriormente con la revolución de independencia de 1810; episodio histórico que marcó las pautas para lo que conocemos hoy en día como el constitucionalismo colombiano y que a través de la historia han permitido explorar distintos modelos de Estado, los cuales han sido determinantes del ordenamiento territorial, y el establecimiento de distintas entidades territoriales que durante el periodo republicano⁵ dieron sus primeros inicio con el grito de independencia en 1810 y con un amplio repertorio de constituciones asentadas dentro del territorio colombiano.

Tanto así, que, al producirse la independencia de la Nueva Granada, la organización política que empieza a consolidarse refleja la tendencia hacia la autonomía local y el federalismo. Las veintidós provincias que habían conformado el Nuevo Reino fueron proclamando su autonomía regional, unas más temprano que otras debido a que varias de ellas quedaron en manos de los españoles. La necesidad de dotarse de un soporte legal llevó a que algunas proclamaran sus propias constituciones, principalmente entre 1810 y 1815 (Aguilera, 2002).

En el proceso hacia la organización se puede decir que durante el periodo mal conocido como el de la Patria boba, en donde aun con asentamientos de los ideales de la división territorial que venían imponiendo los españoles, en 1811 se expide el Acta de la Confederación de las Provincias Unidas de La Nueva Granada el cual en proclamación de la autonomía local y regional se convierte en la base para la primera constitución en el territorio de Colombia, conocida como la Constitución de Cundinamarca promulgada el 4 de abril de 1811.

⁵ Se consagra definitivamente en 1819 con la creación de la Gran Colombia que llega a su fin en 1830 por conflictos y divisiones internas de los caudillista. Ver a Conde, J., Alarcón, L. (2011). Concepto y connotaciones de república y republicanism en Colombia. Vol. 18. 51-64. [ISSN 0122-8803]. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4336187>

Pasando por la primera Constitución del Estado de Antioquia en 1812, la Constitución de Cartagena en 1812, y la segunda Constitución de Cundinamarca en 1812, de Popayán en 1814, del Estado de mariposa en 1815, la segunda Constitución del Estado de Antioquia en 1815 y del Estado de Neiva en 1815. Todas pertenecientes a lo que Gilberto Loaiza (2012) llama el periodo de la primera república en donde por herencia del periodo de la colonización las entidades territoriales continuaron siendo las 22 provincias, entidades que de la mano de distintos actos de autonomía se habló en nombre de comunidades concretas, de pueblos cuyas soberanías estaban en pugna con provincias o ciudades vecinas reclamándolas para su conformación.

Para Samper (1951), estas constituciones del mal conocido periodo de la patria boba fueron un “simulacro de Gobiernos autónomos” (p. 59). Que, aunque compartieron principios básicos relacionados con la instauración de un sistema político republicano fundado en la democracia representativa, contuvieron algunas particularidades en la definición de la ciudadanía y la decisión clara de asimilar la separación del dominio español con el posible retorno del rey Fernando VII.

Con la terminación del periodo de la patria boba, periodo que sirvió como bases para la construcción, afianzamiento del pensamiento independentista, y como acercamiento de una transición hacia la política moderna, y luego de la expedición sangrienta de reconquista española encabezada por el general Pablo Morillo, a partir de 1815, se da la promulgación de la Constitución de 1821, tras el resultado del triunfo militar que ratificaba, el ejercicio soberano del poder político que permitiría la aparición de la idea del concepto de la “Nación colombiana” en la historia del constitucionalismo colombiano tras lograr la derrota definitiva del enemigo español (Loaiza, 2012).

Así las cosas, entre los periodos de 1811 y 1821 hubo un proceso de depuración en la redacción de las constituciones, en términos generales la Constitución de Cúcuta en 1821, la cual fue considerada en parte como la primera real Constitución de la República que en ese periodo era conocido como la Gran Colombia creada por medio de la ley Fundamental de la República de Colombia expedida durante el Congreso de Angostura en 1819 (Loaiza, 2012).

Durante el periodo de la Gran Colombia comprendido entre 1819 - 1830, Luego de la sangrienta lucha por la independencia, el Congreso de la República de Colombia concentrado en la ciudad de Angostura, organizó y reunió de manera explícita en la Constitución de 1821 en una sola entidad a la Nueva Granada, Venezuela y Ecuador cada una con el carácter provisional de departamento. Dos años más tarde el mismo congreso planeó, para una mejor administración de los recursos de la nueva nación, dividir los tres grandes departamentos, en siete departamentos y veinticuatro provincias por medio de la Ley del 2 de octubre de 1821. Posteriormente, entre 1824 y 1830 fue dictada el 25 de junio de 1824 la Ley de División Territorial de la República de Colombia, con el fin de regular la estructura político-administrativa del país, dividiendo el territorio en doce entidades territoriales entre los que se comprendían los departamentos, con indicación de que provincias y cantones pertenecían a cada uno de ellos (Domínguez, Chaparro, & Gómez, 2006).

Así mismo para la división de cada uno de los departamentos, provincias, cantones y cabeceras la ley a partir de los artículos 2 al 13, indico de manera taxativa el ordenamiento de las entidades territoriales sumando un total de 37 provincias, 228 cantones y sus 228 cabeceras en todo el territorio de la gran Colombia. ⁶

⁶ Esta ley regulo la estructura político-administrativa del territorio de la gran Colombia al establecer de igual manera con su promulgación la creación de 3 distritos a lo largo de la nación. Para más información analizar: congreso de la Republica (25 de junio de 1824). Ley de división territorial de la República de Colombia. [Ley de división territorial de 1824]. DO: 112845

Disuelta la Gran Colombia, tras la separación de Ecuador y Venezuela por descontentos en la forma de Estado centralista y federalista; se sancionó la Constitución de 1832 que dio origen a la República unitaria de la Nueva Granada, la cual adoptó la división territorial de las Provincias Unidas de la Nueva Granada y dividió el territorio en provincias, cantones y distritos parroquiales. Sin embargo, entre 1832 y 1857, hubo notables modificaciones a la organización del Estado según Aguilera (2002). En este sentido, a mediados de 1832 se crearon las provincias de Vélez y Barbacoas, en 1835 las de Buenaventura y Pasto, en 1843 las de Cauca, Mompós y Túquerres; y quedaron dotadas de gobernadores y cámaras provinciales.

Ocasionando, que para 1843 existieran 25 provincias, 131 cantones, 810 distritos parroquiales, 70 aldeas y que para 1853 fueran abolidos los cantones, ratificaron la división territorial en 36 provincias, quedando la República dividida únicamente en provincias y distritos parroquiales. Los cambios de gobierno e ideologías político-económicas de los mismos, sumado a las fuertes tendencias regionalistas existentes, fortalecieron legalmente las entidades hasta el punto de que cada una pudiera expedir su propia constitución. En 1856 existían 36 provincias, y entre 1854 y 1857 se expidieron 61 constituciones provinciales (Aguilera, 2002).

Para la época, la República unitaria de la Gran Colombia comprendía adicionalmente algunas entidades territoriales denominadas “territorios nacionales” los cuales se encontraban principalmente ubicados en las periferias del país, creados en el periodo de 1843 a 1848; fueron 9 en su totalidad los cuales fueron suprimidos en 1850 y creados por en busca de que aquellos lugares de la República que se encontraran muy alejados o aislados de centros poblaciones y tuvieran una población escasa tuvieran un régimen especial que les permitiera un cumplimiento de las leyes consagradas en la constitución (Pérez, 1883).

Según estudios de Aguilera (2002) posteriormente, y con secuelas de la fuerte transformación política y económica de 1849 en donde se reemplazó la estructura colonial por la del capitalismo, en 1855, y con señales de un modelo de Estado federativo que se abrió camino con la Constitución de 1853 se dio paso y permitió la formación de Estados, lo que trajo consigo la finalización de la República unitaria de la Nueva Granada, para como consecuencia de los Estados creados en 1855 se cambiara el modelo de Estado a federativo con la promulgación de la Constitución de 1858 donde se reconoció la existencia de los Estados de Antioquia, Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Magdalena, Panamá y Santander, conformándose con ellos la Confederación Granadina.⁷

Es por tanto, que una vez inmersos en la época federativa y tras la autonomía otorgada a los Estados creados en 1855 con el apoyo del acto reformativo de la Constitución base de 1853, y tras múltiples debates para la consecución de los fines esenciales del Estado, y superar la sangrienta guerra entre los Estados sucedida entre 1859 – 1862 en contra del Gobierno central tras la firma del Pacto de Unión en 1861 por los Estados de Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Magdalena, Santander y Tolima⁸, se le reconoce además de independencia, una soberanía absoluta, a los Estados que conformasen la nación, y donde se crea como entidad territorial el distrito federal de Bogotá que el cual llegaría a ser el órgano de Gobierno central, con total autonomía, e independiente de los Estados para gobernar, organizar y administrar el territorio. Distrito que tuvo una corta vida, puesto que para el año 1864 ya se había extinto y su territorio regresado al Estado de Cundinamarca (Aguilera, 2002. párr. 6).

⁷ Apoyados en esta Constitución, algunos Estados se subdividieron en departamentos, provincias, cantones y distritos parroquiales. Ver: Red cultural del banco de la república. (s.f.). Cien años de la guerra civil de 1895: con arcos de triunfo celebró Rafael Reyes la victoria de la regeneración. Credencial N° 63. Recuperado de: <http://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-63/cien-anos-de-la-guerra-civil-de-1895>

⁸ Con el Pacto de Unión del 20 de septiembre 1861 se pretendía terminar con el episodio sangriento de la revolución. Para profundizar, ver Pacto de unión en: http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/colombia-27/html/02612f16-82b2-11df-acc7-002185ce6064_2.html

De igual manera señala, que tras la consecución del Pacto de Unión de los Estados en 1861 y aun con la revolución en marcha, se logra promulgar la Constitución de Rionegro el 8 de Mayo 1863 por 62 diputados que representaban a los 9 Estados; constitución que terminó con la denominación dada al territorio de Confederación Granadina y adoptó para el país el nombre de Estados Unidos de Colombia, culminando el proceso de ordenación territorial enfocada en la autonomía y soberanía de sus nueve Estados federados que hasta la fecha solamente habían tenido el carácter de independientes.⁹

Por otro lado, para los estudios de Pombo y guerra (1892), Una vez asentado el modelo federativo de gobierno, hacia el 1884, estalla una guerra civil que venía preparándose años atrás entre los liberales y conservadores, lo que ocasionó la desaparición del orden federal, desde que cinco de los nueve Estados de la Unión habían perdido su autonomía, por culpa de sus propios gobernantes.

Tras un periodo de discordias civiles, de trastornos, y conflictos, los ánimos fueron exaltados al punto que se llevó a cabo una transformación completa del régimen federal vigente y se le dio vida nuevamente a una república centralizada como nueva forma de Estado, para lo cual el presidente de la época Rafael Núñez se dirigió a los delegatarios de los Estados, manifestando una reforma a la constitución la cual fue ratificada en un acuerdo por parte de los Estados de Antioquia, Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Magdalena, Panamá, Santander y Tolima, reunidos en un concejo nacional constituyente en 1885; ocasionando la promulgación de la

⁹ En este modelo federativo el Gobierno central en cabeza del distrito federal de Bogotá, se reservó el manejo de las relaciones exteriores y entregó a los Estados amplia autonomía para manejar sus asuntos y organizarse territorialmente de conformidad con la legislatura de cada Estado soberano. Existía una organización territorial diversa puesto que de acuerdo con la potestad de sus legislaturas unos Estados se dividieron en departamentos, mientras que otros los hacían en municipios o provincias, con la claridad que las provincias siguieron siendo los ejes importantes del ordenamiento territorial, logrando que hacia 1877, los Estados se habían subdividido y llegaron a conformarse 65 provincias en todo el territorio de los Estados Unidos de Colombia, con la salvedad que aun venían existiendo los territorios nacionales anteriormente mencionados, encontrados en las periferias del territorio. Ver más en: Aguilera, M. (2002). Op. Cit.

Constitución de 1886, constitución donde se reunifica el territorio y se instaura el presidencialismo, bajo la fórmula de centralización política y descentralización administrativa y se logra un cambio significativo para la época, en el territorio colombiano puesto que regreso a el país al modelo de Estado centralista e implico cambiar la denominación de “Estados Unidos de Colombia” a “República de Colombia”.

Nuestra Nación, ha sido desde su independencia un país republicano, con algunas transformaciones, pasando por modelos de Estado centro – unitario, centro – federal y federal; pero con la promulgación de la Constitución de 1886, la Nación colombiana se reconstituyo como Republica unitaria con un sistema centralizado dirigido por una presidencia central y única. Se llevó a cabo la conversión de los Estados en Departamentos, con sus mismos límites y dirigidos por gobernadores elegidos directamente por el presidente de la República; designados para el servicio administrativo.

Los departamentos se dividieron en provincias, y estas en Distritos Municipales (Const., 1886, art. 182). Adicionalmente, los antiguos territorios nacionales les fueron reintegrados y distribuidos a los Departamentos que en principio eran Antioquia, Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Magdalena, Panamá, Santander y Tolima. Antiguos Estados.

La Constitución de 1886 fue la constitución con más vigencia hasta la fecha en el territorio colombiano, pese a los innumerables intentos de los ultra-liberales que nunca se resignaron a la pérdida del poder y en tres ocasiones, desde 1885 hasta 1895¹⁰, intentaron retomarlos por medio de la violencia. Fue una constitución con múltiples y variadas reformas en sus 105 años de vigencia, inspiradas en diferentes corrientes e ideologías políticas.

¹⁰ Para profundizar sobre la guerra civil de 1885, ver Red cultural del banco de la república. (s.f.). Cien años de la guerra civil de 1895: con arcos de triunfo celebró Rafael Reyes la victoria de la regeneración. Credencial N° 63. Recuperado de: <http://www.banrepultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-63/cien-anos-de-la-guerra-civil-de-1895>

Con relación al ordenamiento territorial, Aguilera (2002), menciona que durante la primera década del siglo XX hubo dos reformas; la primera que se produjo en 1905 donde se elevó el número de departamentos a 34 y el de las provincias a 95; creó además un distrito capital y el territorio intendencia de la Guajira. Posteriormente, la Ley 65 de 1909 redujo los Departamentos a diez. La segunda reforma, ocasionada en 1910, suprimió las entidades territoriales creadas, fijó los requisitos para la creación de departamentos y reglamentó la creación de nuevas divisiones territoriales. Para 1948, el país estaba dividido en 15 departamentos, 2 intendencias y 7 comisarías.

Sumando esto, a que en las reformas de 1936 y 1945, se ratificó la división administrativa del país en departamentos, intendencias y comisarías. Además, ambas persistieron en la división de los departamentos en municipios. Dejando de lado las provincias.

Seguidamente, con la reforma constitucional de 1959 se dejó incólume la división territorial, pero aclaró que las divisiones relacionadas con lo militar, lo fiscal, la educación y el fomento de la economía podían no coincidir con la división político-administrativa. Luego de finalizar la Violencia, Pombo & Guerra (1892) recuerdan que en 1968 se produjo una nueva reforma constitucional que, en materia de ordenamiento territorial, confirmó la división administrativa existente, pero creó en el nivel municipal las juntas administradoras locales, y a nivel provincial y departamental, las asociaciones de municipios y las áreas metropolitanas. Entre 1951 y 1981, se crearon ocho departamentos más, además de los existentes en 1948; fueron ellos: Córdoba (1951), Meta (1959), Guajira (1964), Quindío, Sucre y Risaralda (1966), Cesar (1967) y Caquetá (1981).

Sin embargo, después de más de una década de intentos de reformas constitucionales fallidas y ante la imposibilidad de adelantar las transformaciones necesarias por la vía prevista en la

Constitución, las fuerzas sociales coincidieron en 1990 en el movimiento popular llamado Séptima Papeleta, que fue un movimiento amplio, tal como lo sostiene el mismo Jaime Castro (1992) citado por Zuluaga (2014).

Dicho movimiento permitió un nuevo cambio dentro de la organización político-administrativa del país y la promulgación de una nueva Constitución política en el año de 1991, que parte de los deseos del constituyente de establecer en su Artículo 1 a Colombia como un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales.

Tanto así que Aguilera (2002), considera que la “Constitución política de 1991 intenta importantes cambios en la vida política del país, particularmente con la introducción del concepto de Estado Social de Derecho y la implementación de diversas formas democráticas a través de nuevas instituciones y mecanismos participativos” (párr. 9).

Como se evidencia, la organización política territorial y los modelos de gobierno, han cambiado sustancialmente desde el ordenamiento plasmado en la primera Constitución en 1811, dejando como consecuencia que la Constitución de 1991 finalizara convirtiendo a las intendencias y comisarías en departamentos; por ello el número de departamentos se elevó de 23 a 32, divididos en 1.059 municipios. Consagrando además la creación y regulación de las áreas metropolitanas de Santafé de Bogotá como Distrito Capital, del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y del Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta.

Adicionalmente, la Constitución política de 1991 permite novedosamente, “el nacimiento de los territorios indígenas como entidades territoriales, la posibilidad de crear provincias y regiones administrativas como entidades territoriales, además de la posibilidad para que los municipios se dividan en comunas y corregimientos”. (Aguilera, 2002. párr. 9)

1.2. El Modelo Territorial Como Medio Para La Consecución De Los Fines Esenciales Del Estado Colombiano

Definir la organización político-administrativa de un país, ha sido tema de constante debate dentro de la evolución constitucional de Colombia, como se demostró; desde la época de la independencia ha sido necesario hallar la forma de Estado, el modelo territorial y el modelo de Estado más le convenga a el país.

Hablar de modelo territorial, significa profundizar en su organización político-administrativa, puesto que demanda establecer de manera clara y explícita, la forma de su Estado, la distribución de su poder político y las relaciones entre sus elementos esenciales: población, territorio y poder. En otras palabras, involucra una reflexión que parte de las relaciones de las formas de poder de una sociedad y los elementos del Estado.

De manera consecuente, y en materialización del dinamismo existente entre los deseos de superación de un pueblo y la consecución de sus fines como sociedad y Estado, que viene acentuándose a lo largo de todo el territorio colombiano desde la revolución de independencia de 1810, donde se quiso institucionalizar un gobierno civil, con un modelo de Estado federativo, basado en principios constitucionales y republicanos, garantizando la autonomía política de las provincias, se constituyen como claras evidencias del largo camino del constitucionalismo colombiano.

Para Suel, “Las configuraciones estatales están inmersas en contextos históricos y políticos específicos, obedeciendo como todas las instituciones jurídicas a circunstancias de tiempo y lugar determinadas.” (2008, p.151), pues considera que las formas territoriales se diseñan o refuerzan con el fin de distribuir el poder político y económico estatal de forma balanceada entre

las unidades sub-estatales, o con el fin de dar mayor margen de maniobra a las entidades territoriales para resolver sus problemas y defender sus intereses.

Así, se puede decir, que la organización político-administrativa constituye tanto la división territorial como la asignación de un modelo de Estado, ya que este se encuentra íntimamente ligado con la forma de Estado que se adopte en la constitución, pues allí se establecerá en gran medida, el modelo de distribución y participación del poder político entre el centro y los territorios, que unidos se encuentran encaminados a la consecución de finalidades generales, entre los que se encuentran de manera implícita la distribución del poder político para lograr el mejoramiento de la economía sostenible de un territorio.

A través de la historia, se han evidenciado distintos sistemas de gobierno o formas de Estado influyentes, entre lo cual, Colombia, no ha sido ajeno a implementar por el deseo insaciable de lograr una sostenibilidad comparativa y competitiva con los demás Estados.

Tal ha sido el caso, de los modelos de Estados colombianos que constituyeron la división del poder político dentro del territorio, como el instaurado con la Constitución de 1821 (unitario – centralizado), pasando por la Constitución de 1832 (unitario – descentralizado), la constitución de 1858 (federal) y la actual Constitución de 1991 donde se retomó el modelo unitario – descentralizado y además se agregó autonomía a sus entidades territoriales como sucede en el Estado regional.

La organización territorial de un Estado ha sido tipificada por la dogmática constitucional en torno a los conceptos de Estado unitario, federal y regional; indicando las formas de organización del Estado, ya sea en un solo nivel institucional o en varios del poder que se les otorga a esas unidades de gestión conocidas como entidades territoriales.

1.2.1. El Estado unitario.

Para Sueli (2008), El Estado unitario es esencialmente el modelo de Estado moderno, nace con la Revolución Francesa y se extiende con las reformas de Napoleón, consolidándose en la mayoría de las Constituciones liberales europeas del siglo XIX.

“Concibe un solo centro de fuente de poder que resulta en una organización política de carácter único y con facultad de imponer sus decisiones sobre todo el territorio del país” (Jiménez, 2010, p. 80); y garantiza que en todo el territorio del Estado se apliquen las mismas normas y los ciudadanos tengan los mismos derechos y obligaciones.

Según estudios de Jiménez (2010), Un rasgo característico de este tipo de Estado es que:

hay una sola constitución política y sólo tres ramas del poder (aunque en la actualidad se han complementado con otros órganos del Estado) de presencia nacional; adicionalmente, se considera que el Estado unitario opera mejor para países pequeños. Sin embargo, para que el Estado unitario funcione se requieren ciertas dosis de delegación, desconcentración y aún de descentralización que hagan posible la acción pública estatal. (P. 80)

Por tales características, el Estado Unitario puede ser tanto centralizado (toda la actividad pública emana del centro), como descentralizado (existencia de delegación y desconcentración del poder en sus entidades territoriales) que se refuerza territorialmente a través de la región.

Así mismo indica, que, en Colombia, son ejemplos de modelos de Estados unitarios:

Los consagrados en la Constitución de 1811 (Constitución de Cundinamarca), y las Constituciones de 1821, 1830, 1832, 1843 y la centralista de 1886 que instauró el Estado unitario-centralista cuando se proclamó precisamente el principio de “Centralización política y descentralización administrativa”. En la Constitución de 1991 quedan rezagos propios de esta concepción unitario-centralista (arts. 115 inciso final y 209), en los cuales la descentralización se concibe como una mera técnica de gestión junto a la desconcentración y la delegación; esto es, pensada más en términos del mejor cumplimiento de la función administrativa del Estado y no tanto, en relación con la autonomía territorial, tal y como lo expresan los artículos 1º, 286 y 287 de la Constitución Política colombiana. (p.82)

1.2.2. El Estado federal.

El Estado federal, por su parte es una invención de los Estados Unidos de América, contenida en su Constitución de 1787. Jellinek (1981) definía el Estado federal como:

un sujeto jurídico de Derecho Público cuya base es la constitución, compuesto por Estados no soberanos. En esta clase de Estado, el poder soberano, a través de la constitución, divide la totalidad de las funciones para ser ejercidas por la esfera de un gobierno estatal, de tal manera que éste se reserva únicamente una suma prescrita de aquellas funciones y deja el resto a los Estados no soberanos (Estados miembros), sobre

las cuales el Estado no ejerce ningún control, siempre y cuando los Estados miembros, creados por la voluntad del Estado y por la constitución del Estado, observen las limitaciones constitucionales. Igualmente, diferencia el Estado federal de la confederación en que en esta última cada Estado mantiene su soberanía, mientras que en el primero la ceden a un segundo nivel en la estructura territorial, la federación. (p. 278)

Así mismo Jiménez (2010) señala que, en Colombia, se logra la implementación del Estado Federal Una vez lograda la independencia en 1810, en donde las provincias de la Nueva Granada se conformaron como Estados propios y adoptaron sus respectivas constituciones, la mayoría de ellas dentro del esquema federal; posteriormente, con la Constitución centro-federal de 1853 y la radical de 1863 que organizaron políticamente el poder del Estado de manera federal.

1.2.3. El Estado Regional.

Finalmente, Sueli (2008) señala que, el Estado regional ha sido concebido por la doctrina como un tipo de organización territorial intermedio entre la forma unitaria y la federal, o como una forma avanzada de descentralización. El Estado regional, por mandato constitucional dictan sus propias leyes y dirigen su actividad administrativa de acuerdo con sus fines y está acentuado el carácter unitario, se preservan, por tanto, disposiciones en las que existe como lo menciona Vergottini (1986) citado por Sueli:

una preeminencia del Estado central sobre sus componentes, hay una escasa participación de las autonomías territoriales en el ejercicio de las funciones del Estado central; y no existe una segunda Cámara federal en la que estén representadas las entidades territoriales como sucede en el Estado federal. (p. 170)

Es, por tanto, que para Jiménez (2010), en Colombia, este modelo inspiró en gran medida la Constitución de 1991 que estableció la fórmula de una República unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales (especialmente en los artículos 1, 286, 287 y 288); la idea de crear regiones, de superar los departamentos y revivir las antiguas provincias son elementos innegables del Estado regional. Esto implica un proceso de ordenamiento territorial, que puede alterar sustancialmente el mapa político-administrativo del país. Lo cual se podría interpretar como lo afirma el tratadista Vidal (2001a, p.120), como “una fórmula alternativa de descentralización administrativa propia del Estado unitario”.

El modelo territorial de Colombia está situado en esta dinámica correlacionada de estas tres formas de Estado, diferentes sustancialmente, pero tras los constantes debates y conflictos entre centralistas y regionalistas sucedidos a lo largo de la historia constitucional y la vida republicana de nuestro país, se logró materializar en el texto constitucional colombiano de 1991 una fórmula de organización político administrativa que combinaría las formas de Estado mencionadas, de la siguiente manera:

Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general. (Const., 1991, art.1)

Pese a que se determinó que la República es unitaria, pero descentralizada territorialmente, y además con autonomía en sus entidades territoriales, la Constitución no dio una definición concreta sobre el modelo de organización territorial. La constitución vigente determinó debido a tales lineamientos, que las entidades territoriales pueden administrar sus propios recursos.

Igualmente, permitió que los departamentos tuvieran autonomía para la administración de sus políticas sociales, económicas, de planeación, etc. y la posibilidad de crear y suprimir municipios.¹¹

Al mismo tiempo, se genera cierta incertidumbre en cuanto a la pluralidad de interpretaciones de la comunión de los elementos que integran la actual organización político-administrativa del país establecida en su artículo 1 superior, cuando define a Colombia como República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, establece una superposición polémica de sus componentes, en tanto que vincula conceptos políticos y jurídicamente relacionados, pero distintos y marcados por fronteras imprecisas, impedido que se les conceda a los entes territoriales autonomía financiera y capacidad de autorregulación y, a su vez, ha generado que el nivel central del Estado actúe de manera directa en las entidades territoriales, lo que restringe la capacidad de solución de los problemas económicos, políticos y sociales que presentan los diferentes departamentos y municipios del país dificultando la consecución y cumplimiento de los fines esenciales del Estado (Uribe, 2011).

¹¹ Para profundizar, ver a Manrique, A. (2010). Fundamentos de la organización y del funcionamiento del Estado colombiano. 2a ed. Medellín, Colombia: biblioteca jurídica Dike.

1.3. Particularidades Doctrinales Y Jurisprudenciales En La Fórmula Del Estado Unitario, Descentralización Y Autonomía De La Organización Político-Administrativa De Colombia

La evolución del derecho constitucional en Colombia se ha vigorizado con el transcurso del tiempo, convirtiendo a Colombia en un país muy rico en cuanto a constitucionalismo se refiere.

La organización político-administrativa y el modelo territorial se fortaleció con la Constitución Política de 1991 ocasionando una armonización entre conceptos como Estado unitario, descentralización y autonomía territorial; formula que es impartida en el artículo 1 de la Constitución política de 1991.

Doctrinalmente se ha establecido que para el estudio de la organización administrativa y territorial de un Estado se deben tomar en consideración elementos jurídicos y políticos, Por lo tanto, Burdeau (1981) considera necesario tener en cuenta estos dos puntos de vista: el político y el jurídico. Desde la óptica política se posibilita la elección de un modelo o sistema de gobierno que puede aportar a la tipología de un Estado al establecerse como una forma de organización del poder, partiendo desde el socialista, el autoritario, parlamentario, unipartidista y presidencialista; variando de un Estado a otro o de un periodo histórico a otro, y desde la perspectiva jurídica, se denota la estructura organizativa del poder estatal, donde se encuentran modelos o se tipifican Estados como el federal y el Unitario.

Teniendo en cuenta su punto de vista, Burdeau (1981) en su obra Derecho constitucional e instituciones políticas, da a conocer su análisis de los dos elementos interpretativos en la concepción jurídica y política de un Estado, siendo necesario analizar algunas definiciones que permitan abordar de manera precisa la fórmula de organización político-administrativa de

Colombia contemplada en la Constitución de 1991: un Estado unitario, descentralizado y con autonomía de sus entidades territoriales.

Estableciendo de manera imperativa, que el Estado unitario:

es el que sólo posee un centro de impulsión política y gubernamental. El poder público en la totalidad de sus atributos y funciones cuenta en él con un único titular, que es la persona jurídica Estado. Todos los individuos colocados sobre su soberanía obedecen a una misma y única autoridad, viven bajo el mismo régimen constitucional y están regidos por las mismas leyes. (Burdeau,1981, p.121)

No obstante, el profesor Rodríguez (1998), aclara que en la practica el Estado Unitario difícilmente se presenta como lo define el mismo Burdeau, debido a que en un Estado como este la descentralización, desconcentración y delegación se materializan de manera diferente. Dándonos a entender que contraria a la definición dada por Burdeau, el Estado unitario, es mejor entenderlo como una forma de organización, en la cual predomina un poder central fortalecido, sobre el cual recae directamente la persona jurídica del Estado y unas autoridades locales con menor campo de acción, a las que sólo les es permitido el ejercicio autónomo de unas determinadas funciones.

Así las cosas, posicionar a el Estado de Colombia como un Estado unitario no presenta mayor dificultad, ya que en consideración de los planteamientos realizados por estos autores y en general la doctrina; llegan a la conclusión que el Estado unitario es aquel en el que el poder está centrado en un solo poder político que se extiende a lo largo del territorio. La dificultad la encontramos es en los postulados del artículo 1 de la Constitución política de 1991, donde además de tipificar a Colombia como un Estado unitario, lo contradice al mencionar que se es

descentralizado, lo que obliga a pensar en cómo podría existir una armonía entre dos conceptos que se fortalecen de manera distinta a la hora de organizar el poder político de un Estado.

En efecto, para Penagos (2003), artículos como el 1 citado anteriormente y el 209 el cual establece que “la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla..., mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración...” interpretados de la Constitución política de Colombia de 1991, indican que existe una armonización entre el Estado unitario, la descentralización, la desconcentración y la delegación, en consideración de que los artículos 115 y 189 de la constitución instituyen al Presidente de la Republica como jefe de Estado, jefe de gobierno y suprema autoridad administrativa, pero de igual manera se le atribuyen competencias a las entidades territoriales, a través del artículo 287 superior, para gestionar sus intereses dentro de los límites de la constitución y la ley.

De la misma manera, para el profesor Hauriou (1980), la armonía entre el Estado unitario y la descentralización parte de la concepción de que en un Estado que se tenga un soporte de unidad nacional que permita el desarrollo jurídico del mismo, mediante el principio de la unidad permite que se manifiesten las modalidades de desconcentración y descentralización, ya que estas hacen parte de las formas de organización territorial.

Así como también, la corte constitucional (5 de junio de 2001) en la sentencia C-579 [MP. Eduardo Montealegre Lynett] plantea que “el equilibrio entre la unidad y la autonomía se logra mediante un sistema de limitaciones recíprocas.” (párr. 353)

En este orden de ideas, es importante destacar que la descentralización según Juan Carlos Jaramillo (1996, p. 15), “es una técnica de distribución del poder entre el Estado y la comunidad”, asimismo Libardo Rodríguez (2002), la entiende como la potestad que se otorga a las entidades administrativas alejadas del poder central para administrarse por sí mismas,

mediante la radicación de funciones en sus manos para que las ejerzan autónomamente. Aplicado en el Estado colombiano para Jolly (2005), el proceso de descentralización responde a dos modelos: el económico, direccionado para la correcta y eficiente prestación de los bienes públicos, y el político, donde se resalta la democracia participativa; modelos que en su parecer benefician la gobernabilidad del territorio y una construcción social del Estado.

En todo caso, se sobre entiende que la descentralización cuenta con la característica de establecer funciones administrativas en cabeza de personas públicas diferentes del Estado, quienes las ejercen bajo su responsabilidad. En su concepción es posible encontrar las modalidades administrativas de descentralización territorial, por servicios y por colaboración.¹²

Es por tanto que, la descentralización territorial, a este punto se erige como la más importante de analizar, en consideración de la autonomía que se les otorga a las entidades territoriales en los postulados del artículo 1 de la Constitución de 1991, bajo el entendido de lo que en su esencia es la descentralización territorial; autonomía que encuentra limitaciones en su condición de autorregulación por la Corte Constitucional (14 de enero de 1993), en la sentencia C-004 [MP. Ciro Angarita Barón], en el siguiente sentido:

la introducción del concepto de autonomía, que implica un cambio sustancial en las relaciones centro-periferia, debe en todo caso ser entendida dentro del marco general del Estado unitario. De esa forma, a la ley corresponderá definir y defender los intereses nacionales, y para ello puede intervenir en los asuntos locales, siempre que no se trate de materias de competencia exclusiva de las entidades territoriales. En cualquier caso,

¹² La descentralización territorial, entendida como aquella en donde se trasladan funciones nacionales que normalmente se encuentran ejercidas por el poder central con autonomía administrativa y financiera, personería jurídica, a las entidades territoriales del Estado que le permita dar solución a problemáticas locales. Ver a Morales, B. et al. (2005). Regionalización y descentralización. Revista de Derecho. vol. 51. 257-268. [ISSN 1810-9934]. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5110813>

hay que tener en cuenta que de lo que se trata es de armonizar los distintos intereses, y no simplemente de delimitarlos y separarlos. (párr. 289)

Frente al mismo tema, la mencionada corte (21 de noviembre de 1994) por medio de la sentencia C-520 [MP. Hernando Herrera Vergara], expuso:

La autonomía de que gozan las entidades territoriales debe desarrollarse dentro de los marcos señalados en la Carta Política y con plena observancia de las condiciones que establezca la ley, como corresponde a un Estado Social de Derecho constituido en forma de República unitaria. Es decir, no se trata de una autonomía en términos absolutos, sino por el contrario, de carácter relativo. (párr. 105)

En tal sentido, la limitación establecida por la Corte, fracciona en cierta medida la condición de autorregulación otorgada por la descentralización, indicando que esta figura, más que separar y delimitar las competencias o funciones de las entidades territoriales, debe dejar la puerta abierta al Gobierno central para que este pueda intervenir y velar por la buena prestación de los bienes y servicios públicos; creando una contradicción a lo que se entiende por autonomía en otros modelos de organización estatal, como lo es el Estado regional, en donde es fundamental para las entidades territoriales poder autorregularse, al punto de transferirles potestades legislativas para que estas puedan determinar su normatividad aplicable.

Tal es el caso, que la fórmula planteada dentro del modelo territorial de Colombia, para Dromi (1983), definiría el tipo de Estado a regir a partir de las modalidades de descentralización según su grado de transferencia.

El punto de quiebre para establecer con claridad lo que significa la fórmula planteada por la Constitución de Colombia como “República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales” (Const., 1991, art.1) se puede ubicar a partir de los varios tipos de descentralización según su grado de transferencia que concibe Dromi (1983), prevaleciendo la modalidad de desconcentración, donde se evidencia una amplia transferencia de poderes de decisión, pero se mantiene su control en el órgano central.

Por otro lado, para Ibáñez (2007), en la organización político-administrativa de Colombia, no hay claridad frente a los límites conceptuales en los que se mueve la carta colombiana. Según él, no se define si es dentro de un esquema centralización-descentralización o dentro del sistema autonómico o más bien, si se ofrecen las bases de un sistema semi-federal.

Lo que lleva entender que, los anteriores acercamientos doctrinales ponen de manifiesto la ausencia de unidad conceptual entorno a los elementos constitutivos de la organización territorial del Estado colombiano, contenido en el artículo 1 de la Constitución Política de 1991, si bien es cierto que la consolidación de un modelo territorial sólido permite a los Estados tener un equilibrio adecuado entre la administración central y los diferentes entes territoriales que lo conforman, como se evidencia, en el caso colombiano existe una discrepancia entre si se tiene un Estado unitario, descentralizado con tintes semi-federales, o uno regional donde la autonomía de sus entidades juega un papel vital.

Para Simioni (1999), el modelo territorial de Estado debe condensarse como un mecanismo de planificación, que permita definir y precisar las acciones locales y nacionales en materia de desarrollo social, económico y ambiental. Pero como consecuencia de esto tenemos que la ausencia de un modelo territorial y administrativo claro y coherente en Colombia imposibilita la

consecución y cumplimiento de los fines esenciales fijados en el artículo 2 de la Constitución de 1991, debido a la discrepancia entre cual modelo favorece en mayor cantidad a sus habitantes.

En tal sentido, para lograr el desarrollo de dichos fines, el constituyente estableció entre sus mecanismos, una división territorial, con cuatro entidades territoriales legalmente constituidas y dos de posible creación bajo los parámetros de la constitución y la ley, como lo son las regiones y provincias. Las cuales, según el artículo 287 de la constitución, gozaran de autonomía para la gestión de sus intereses, al igual que los departamentos, municipios, distritos especiales y territorios indígenas.

CAPITULO II

2. Acercamiento Conceptual De Las Regiones

Las regiones, sin duda alguna, han sido un mecanismo organizacional del territorio, principalmente de carácter geográfico, sin desmeritar el carácter político, jurídico, económico, natural, cultural, de planificación y administrativo, dominante desde los orígenes de su concepción como figura predominante en el modelo estatal regionalista, donde se enmarca como la entidad administrativa de primer orden y como alternativa intermedia a el modelo de Estado unitario – centralista o el propiamente federalista – descentralizado. (Morales, Gonzales, Simons, Thais, 2005).

En el caso colombiano, el modelo estatal ha sido conocido a lo largo de su proceso de construcción tanto de la forma federal como de la unitaria, ya sea a través de guerras como ocurrió en el siglo XIX, o bien por, consenso a partir de la Constitución de 1991.

La palabra región se origina en la expresión latina *regionem*, cuya raíz se encuentra en *règere*, que significa gobernar, regir, ejercitar el poder. Por ello, en su concepción primitiva el termino región tuvo una connotación política primitiva, es decir, una región era el espacio regido o gobernado por una autoridad. (Massiris, 1997)

Al hablar de estructura territorial, el término “región” conduce a un nivel particular de organización territorial. Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (2014), la palabra “*región*” significa en su primera acepción: “Porción de territorio determinada por caracteres étnicos o circunstancias especiales de clima, producción, topografía, administración, gobierno, etc.” (párr. 1), y en la segunda: “Cada una de las grandes divisiones territoriales de una nación, definida por características geográficas e histórico-sociales, y que puede dividirse a su vez en provincias, departamentos, etc.” (párr. 2)

Así mismo, para Massiris (1997):

El termino región se utiliza para indicar el área geográfica de nacimiento (conciencia colectiva de pertenencia a un lugar), para señalar las áreas más frías o calientes de un país o continente, para referirse a una división administrativa o conjunto de unidades político-administrativas, para indicar espacios con una historia y una cultura común que los grupos humanos identifican como suyo, para denominar espacios estrechamente vinculados a un nodo, para señalar áreas donde se desarrollan proceso de planificación, para referirse a espacios que presentan una alternativa uniformidad espacial en cuanto a sus componentes naturales, sociales, económicos, culturales o integración de estos, para señalar territorios organizados complejos, etc. (p.39)

Por otro lado, Pérez (1997), en su libro “Derecho Constitucional Colombiano”, expresa que:

el concepto de región es bastante amplio. Puede definirse como una parte del territorio de un país o sección de éste caracterizada por tener tradiciones y costumbres que la diferencian de otras porciones del mismo territorio, así como también por tener recursos naturales, actividades económicas y culturales propias, que le dan identidad. (p.717)

En similares términos, para Tuirán (2013) estas unidades o porciones de territorio que en pocas palabras definen a una región:

se caracterizan por tener una autonomía política, la cual se materializa en la democracia regional y les permite como entes territoriales cumplir con funciones de gobierno, es decir, desarrollar actividades de dirección política de sus habitantes, sus instituciones y de las instituciones del Estado que se encuentran en el nivel regional. (p. 404)

En todo caso, ante la pregunta de ¿Qué es una región?, se tiene que es un fragmento o porción de espacio que se distingue de los demás de un territorio, pero las divergencias suscitan al intentar determinar cuáles son esos factores que permiten distinguirlos.

Históricamente hablar de regiones, implica un carácter de región natural en el que se desenvuelven las acciones humanas y donde se permite establecer una mejor individualización del territorio; para las civilizaciones antiguas, las regiones se configuraban por medio de procesos orgánicos, expresados a través de la territorialidad absoluta de un grupo en función de los ordenamientos locales, configurándose como un espacio de convivencia.¹³

Opinión que comparte Claval (1993) citado por Espejo (2003), al establecer que la región es la expresión en el espacio de las relaciones que los hombres establecen y de las solidaridades que resultan de ellas, donde la vida de relación se efectúa en diversas escalas, pasando desde las regiones pequeñas que nacen al ritmo de la vida cotidiana, hasta las regiones más amplias, que nacen de relaciones de diversos tipos.

Si bien es cierto, que de manera general los diferentes autores abordan la región como un espacio físico determinado por cualidades y características homogéneas que lo hacen distinto al territorio restante. Rangel (1993) identifica como tipos de regiones las siguientes:

¹³ Las regiones se consagran como organismos de convivencia gracias a la descentralización, trayendo consigo un mejor aprovechamiento de los territorios que la conforman a nivel económico y social, según Morales, B. et al. (2005). *Op. Cit.*

- I. *La región uniforme, constituida por territorios claramente delimitados por factores económicos, geográficos y culturales homogéneos.*
- II. *Las regiones nodales o polarizadas, producto de la agrupación de zonas alrededor de un polo de desarrollo que los une.*
- III. *La región plan, entendida como las extensiones del territorio sobre el cual el gobierno ejerce jurisdicción y sobre el cual hace su planeación.*
- IV. *La región como espacio social, entendida como el lugar donde se dan las relaciones de producción y consumo y, por ende, de dominio y de clases, en una dimensión espaciotemporal. (p.192)*

Llama la atención, el pensamiento de Massiris (1997) al señalar que es prácticamente imposible dar una definición universal de región, refiere el mencionado, que más bien se pueden considerar los enfoques más generalizados, los cuales clasifica en: “geográfico-regional, funcional y político administrativo, cada uno con aproximaciones y valoraciones distintas de la cuestión regional” (p.39).

Indico así mismo Massiris (1997), que las *regiones geográfico-regionales* son descritas haciendo referencia a la manera en cómo se articulan los elementos naturales y culturales; las *regiones funcionales, nodales o polarizadas*, surgen del principio de interrelación y de interdependencia entre espacios estrechamente articulados, pero especializados que constituyen núcleos de impulsión, y *las regiones político-administrativas*, las cuales concibe como entidades territoriales, administrativas o de planificación, donde las regiones territoriales se constituyen como entidades autónomas que hacen parte de la organización territorial de los Estados; las administrativas como entidades territoriales e instituciones estatales de diverso orden que dividen el territorio para así cumplir las funciones administrativas, y por último, las *regiones de*

planificación, plan o programa, las cuales establece como entidades administrativas establecidas como espacios de decisión, intervención y acción gubernamental.

Por otro lado, Casas (1980) señala que todas las categorías que puedan existir de las regiones caben dentro de dos grandes clases: las *inventadas*, con un fin concreto para quienes las establecen, y las *reales o geográficas*, que existen verdaderamente y funcionan, en ocasiones desde hace siglos. De la misma manera establece dos posturas en cuando a la construcción de regiones: la primera relacionada con la idea de que la región es un espacio con propiedades específicas, mientras que la segunda considera que la región es una forma de individualizar el espacio.

Para algunos autores, es predominante la idea en la que se concibe la región como la posibilidad de dividir el espacio y regionalizar como se quiera y en la medida que se quiera, definiendo de manera abstracta áreas de una o más características comunes, ya sean de orden físico, humano o funcional como instrumento para el desarrollo estatal. En su defecto, se podría afirmar que toda división regional no es más que una intervención humana creada para su interés entre los que predomina, facilitar la administración de un territorio.

Igualmente, Molina (1986) establece que la región no existe como un ente único, que lo que existe es las posibilidades de regionalizar espacios, que vendrían unidos a múltiples criterios, finalidades y objetivos.

Teniendo en cuenta lo anterior, Dollfus (1986) citado por Espejo (2003), establece que la regionalización no es más que un proceso de clasificación que conduce a una tipología del espacio. En donde una misma extensión de espacio puede ser dividida en regiones naturales, culturales, o en aquellas que se organizan a partir de una red urbana o en consideración de una actividad económica.

Al respecto, Zinck (1992) señala que la regionalización debe ser guiada por tres principios como lo son: *coherencia*, *funcionalidad* y *arbitraje*.

I. El principio de *coherencia*, consistente en la adecuación de la regionalización a la situación socioeconómica actual, coherentes en cuanto a las potencialidades de los recursos naturales, con las necesidades sociales, y con el uso del espacio y su grado de aprovechamiento; y futura, en cuanto a que tienen que estar de la mano de las tendencias de desarrollo existentes en el país y territorio a regionalizar.

II. El principio de *funcionalidad* que busca estructurar el espacio de manera funcional, para lograr así las metas fijadas.

III. El principio de *arbitraje* consistente en la realización de ajustes en los límites de las unidades (porción de territorio) mediante la consulta a los actores regionales, como sus administrativos, para solucionar así las incompatibilidades que pueden surgir en la aplicación sin medida de los anteriores principios.

Sobre las bases de las ideas expuestas, se puede dar por hecho, que las regiones como entidades, unidades o porciones de territorio con características homogéneas, hacen parte esencial de lo que se conoce hoy como Estado regional, el cual es considerado como una forma intermedia entre el unitario y el federal, porque no excluye ni desconoce al uno ni al otro, puesto que puede existir una transición en cuanto a la organización e impulsión del poder, pasando de un solo centro a varios como en el federativo como decisión política dentro de un proceso acelerado de descentralización, que posteriormente puede llegar a la reconstitución de un Estado regional en donde las entidades territoriales llamadas regiones tienen un grado limitado de autonomía (Herrera, 2002).

2.1. La Región Dentro De La Organización Político-Administrativa En Algunos Países Del Mundo

Si bien es cierto, que la organización político-administrativa implica como característica dominante de la organización espacial de las sociedades, la división de la superficie de la tierra en entidades territoriales de diferentes rangos jerárquicos que permiten el funcionamiento el sistema administrativo a través de competencias territoriales definidas.

Para Massiris (1997), dentro de cada organización político-administrativas, las entidades territoriales varían en número, nombre y naturaleza entre los diferentes Estados, catalogándose entre las más comunes como: municipios, cantones, distritos o provincias, departamentos y regiones, que a su vez pueden tener una naturaleza variable; los distritos, por ejemplo, pueden corresponder a municipios en algunos casos, o a una entidad superior al municipio; similar sucede con las provincias que aunque casi siempre se presentan en un nivel superior a los municipios, en algunos casos, esta corresponde a un nivel departamental, en otros a un nivel regional y en casos como Colombia a un nivel intermedio entre el municipio y el departamento.

De igual manera, establece de manera general, que dentro de la división político-administrativa de un Estado se pueden destacar tres niveles que permiten en cierta medida la correcta administración y organización de sus territorios: “nacional, intermedio (departamentos, provincias, cantones o distritos) y local (comunas o municipios)” (Massiris, 1997, p.51).

Para tales efectos, el desarrollo de dichos niveles administrativos, varían en función del país y su grado de complejidad interna, como es el caso de Singapur en el sureste de Asia cuyo territorio cuenta con 618 Km², lo cual no le permite una división administrativa interna, y, por tanto, se hace predominante solo el nivel nacional.¹⁴

En otros países, además del nivel nacional y local, se agrega un nivel intermedio en el que se pueden destacar para unos, los departamentos, para otros provincias, cantones o distritos. Por otro lado, en los países regionalizados o federales, además de los niveles anteriores se agrega el nivel regional o estatal.

De la misma manera para el autor, la región en la organización territorial de los países del continente europeo, se presenta de conformidad a los distintos niveles de poder político existentes dentro de cada uno de sus modelos territoriales; desde cuasi-Estados como en los casos de España y Bélgica, o como entidades con poder intermedio como Italia; hasta entidades sin poder político pero con funciones de planificación regional, descentralización y fortalecimiento de las sociedades regionales como en los casos de Francia, Alemania e Inglaterra.

Institucionalmente, la constitución de las regiones en Europa por parte de los Estados es producto del reconocimiento de una regionalidad histórica; caso contrario de los países latinoamericanos, en los que la constitución e institucionalidad de las regiones dentro de su organización político-administrativa aparecen como resultado de problemas de discrepancias

¹⁴ La división territorial administrativa de un Estado está en función de la extensión de sus territorios, pues a mayor extensión mayor será la necesidad de crear unidades políticas de gobierno que intervengan en la realización de las tareas u objetivos trazados por el Estado. Ver: Ministerio de asuntos exteriores y de cooperación (2017) ficha país Singapur. oficina de información diplomática. Recuperado de: http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/SINGAPUR_FICHA%20PAIS.pdf

regionales, problemas de integración económica a nivel territorial o de políticas de descentralización administrativa (Massiris, 1997).

En general, los países latinoamericanos han entendido el Ordenamiento Territorial como una política de Estado y proceso político-técnico-administrativo planificado y concertado, con el que se pretende configurar, en el largo plazo, una determinada organización del uso y la ocupación del territorio y orientar su transformación (Massiris, 2006).

A continuación, se examina el papel de las regiones en la organización político-administrativa de algunos países del mundo:

2.1.1. Francia.

Francia, es un Estado unitario de carácter parlamentarista con descentralización administrativa en el ámbito regional, cuyo proceso de organización político-administrativa ha ejercido fuertes influencias sobre el proceso colombiano. El territorio francés tiene una extensión equivalente a la mitad del territorio colombiano, y está estructurado a partir de cuatro niveles territoriales: Nación, 22 Regiones, 96 departamentos y 36, 551 municipios. (Hildenbrand, 1996)

Para Massiris (1999), dentro del ordenamiento francés, los departamentos se han constituido en cierta medida como la instancia más importante, sin embargo dentro del proceso de descentralización administrativa y reorganización territorial implementado actualmente, estas unidades no eran eficientes en la solución de problemáticas en la prestación de servicios, por lo que se optó por institucionalizar la región como una entidad administrativa intermedia entre el Gobierno nacional y los departamentos.

Tal es el caso, que Vidal de la Blache (1903) citado por (Hildenbrand, 1996), planteo una reestructuración de la división administrativa francesa, basada en la organización político-administrativa del siglo pasado, mediante la simplificación de los 90 departamentos existentes

para la época, en 15 regiones cada una con una capital regional, como aporte a la regionalización del territorio.

Inicialmente la función de la región era implementar planes de desarrollo en concordancia con el plan nacional, como parte del proceso de 1972, en el que las regiones figuraban como meros establecimientos públicos con funciones administrativas y financieras, y no fue sino, solo hasta 1982 cuando la región adquirió funciones políticas. En 1995, se aprobó la Ley 95-115 sobre “Orientación para la Ordenación y el desarrollo del territorio”, constituyendo el principal soporte legal de la actual organización territorial de Francia (Massiris, 1999).

A nivel regional, en Francia las regiones tienen la competencia para promover el desarrollo económico, social, cultural y científico, además de la posibilidad de asegurar la preservación de su identidad sin sobrepasar la integridad, autonomía y atribuciones de los departamentos y municipios.

De manera general, la regionalización del territorio francés según investigaciones de Ángel Massiris (1997): “Se baso en la combinación de criterios naturales (regiones naturales) con otros de interés administrativo acordes con la política de descentralización regional. Solo en unas pocas regiones se observan coincidencias con regiones históricas.” (p.52)

2.1.2. España.

España, por efectos de la Constitución de 1978 se encuentra descentralizada a nivel regional, y posee una extensión de un poco menos de la mitad del territorio colombiano. Su organización político-administrativa se estructura a partir de 17 regiones o comunidades autónomas, 50 provincias y 8.077 municipios.¹⁵ Por otro lado, para Hildenbrand (1996) la gestión del

¹⁵ Para profundizar sobre la organización territorial de España. Ver: Ruiz, M. (2011). La organización territorial de España a lo largo de la historia. Revista de clases historia. Vol. 3. 1. [ISSN-e 1989-4988]. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5168478>

ordenamiento territorial español se realiza a partir de cuatro niveles, como son: nacional, regional, subregional y local. Como consecuencia de la Constitución de 1978, las regiones pueden establecer sus propias leyes para la organización, planificación y urbanización de su territorio, sin pérdida de las competencias de la nación.

Históricamente, según investigación realizada por Segura & Sáenz (2012): “las regiones o comunidades autónomas fueron creadas con la Constitución de 1931, la cual estuvo vigente hasta 1939 cuando se instauró la dictadura franquista, en la que se concentraban todos los poderes del jefe de Estado.” (p.27)

La organización política española ha oscilado entre el sistema centralista y el sistema descentralizado, el cual reconoce autonomías nacionales; permitiendo que el proceso de regionalización del territorio sea diferente al francés, por estar ligado a las denominadas regiones histórico-culturales poseedoras de identidades muy definidas gracias a su lenguaje.¹⁶

Actualmente, el ordenamiento territorial del Estado se define a partir de municipios, provincias y comunidades autónomas (regiones), en consideración de que la región se constituye como un instrumento para mantener la unidad nacional, conformando así, cuasi-Estados y aproximando al sistema político-administrativo al federalismo como lo señalan algunos autores como Trujillo (1979) citado por Tirado (1983).

2.1.3. Bélgica.

Bélgica, es un Estado cuya extensión es similar al departamento del Cauca, con un gobierno basado en la monarquía hereditaria. Su organización política se estructura a partir de cuatro

¹⁶ La regionalización del territorio español se encuentra influenciada por su trayectoria histórica y cultural como se demuestra en que la lengua hablada en sus territorios forja lazos distintivos entre las comunidades autonómicas, creando de esta manera la conocida identidad cultural. Ver: Ruiz, M. (2011). Op. Cit.

niveles: nacional, regional conformado por 3 regiones, provincial con 10 provincias y municipal. (Massiris, 1999)

Históricamente el sistema de organización administrativa de Bélgica tiene sus inicios con la Ley orgánica de ordenación del territorio y de urbanismo de 1962. El Estado belga configuro su nivel regional entre los años 1980 y 1988, gracias a reformas constitucionales que descentralizaron sus entidades administrativas, permitiéndoseles a cada una de las regiones organizar sus territorios. (Massiris, 1999)

En el caso belga, en similar circunstancia que, en España, la creación de las regiones se vio influenciada por la diferenciación lingüística y cultural existente entre dos grupos principales como lo fueron los Flamencos (localizados al norte) y los Valones (localizados al sur). Con la Constitución de 1970, Bélgica, pasa a reconocer diversos grupos étnico-culturales, como partes influyentes de las regiones tras enfrentamientos políticos ocasionaos con anterioridad a la promulgación de la constitución. Actualmente se reconocen cuatro regiones como lo son: los Flamencos, los Valones, los Malmedy, y la capital Bruselas; cada una con diferentes influencias lingüísticas, y con autonomías culturales y económicas. (Massiris, 1997)

2.1.4. Italia.

Italia, es un Estado unitario parlamentarista, descentralizado a nivel regional, equivalente a la cuarta parte del territorio colombiano. Su organización político-administrativa se estructura a partir de 20 regiones, cada una de ellas dividida en provincias formando un total de 95, a su vez estas se dividen en un total de 8.100 municipios. (Massiris, 1999)

Históricamente, el Estado regional se instauro con la Constitución de 1947, donde se hizo un reconocimiento de las diferencias culturales e históricas de su población, buscando dotarlas de autonomía, tanto así, que la constitución les permitió auto organizarse a través de estatutos y

ejercer competencias de carácter administrativo, y legislativo. Pero fue solo después de 25 años que se expidieron normas que permitieron su funcionamiento a través de la transferencia de funciones del Estado a las regiones en 1972. (Segura & Sáenz, 2012)

Por su parte Massiris (1997), considera que el proceso de regionalización no fue estimulado por diferencias culturales, sino como resultado del rechazo al federalismo y el centralismo.

Dentro de la organización territorial italiana, se distinguen dos tipos de regiones: las de estatuto especial, las cuales son aprobadas mediante Ley constitucional, reguladas con la promulgada Constitución de 1947 que como tal entro en vigor en 1947, y con competencias exclusivas para determinados asuntos; y las de estatuto ordinario o común, definidas entre 1970 y 1971, con poder legislativo concurrente, en razón que el Estado aprueba las normas y principios básicos para que las regiones las desarrollen detalladamente.

En consideración de esta división regional, de las 20 regiones que conforman el territorio italiano, actualmente, 5 de estas son categorizadas por poseer estatutos especiales.

2.1.5. Alemania.

La República federal de Alemania cuenta con un poco más de la tercera parte del territorio del territorio colombiano, y la administración de su territorio se organiza a partir de cinco niveles: el nivel nacional que se encuentra enmarcado en el modelo de Estado federal, el nivel estatal conocidos como Länder integrado por 16 Estados, los cuales se dividen en 50 regiones de carácter administrativo y de planificación, a su vez las regiones se subdividen en 543 distritos y 16.176 municipios. (Hildenbrand, 1996)

El nivel regional es considerado el más importante del sistema de organización territorial de Alemania, y el municipal como el más importante de la organización administrativa, por su proximidad con los ciudadanos. Históricamente, después de la unificación en 1990, se mantuvo

el sistema político-administrativo federal conformado por 16 Estados con gobierno y parlamento de elección autonómica; a través de los cuales, se permitió la promulgación de sus propias constituciones y leyes, las cuales no podrían sobrepasar los parámetros nacionales. (Massiris, 1997)

Actualmente, la mayoría de los Estados federales alemanes están subdivididos en regiones, las cuales para su constitución depende de parámetros relacionados en cuanto a su superficie y el número de la población. Las regiones de los Estados Alemanes son entidades administrativas, carentes de poder político y su función principal se relaciona con su planificación que debe ser coherente con la estatal y supervisar la municipal. (Arnold, 2012)

2.1.6. Venezuela.

La República Bolivariana de Venezuela, es un país con una extensión de 912.050 km² de territorio diverso en extremo, caracterizado por un sistema político-administrativo federal, estructurado territorialmente a partir de 23 Estados y 1.282 Municipios, cuyo ordenamiento territorial según la Ley orgánica para la ordenación del territorio (1983, art. 2) está guiado a la "Regulación y promoción de las actividades económicas y sociales de la población, así como el desarrollo físico espacial, entre la población, la optimización de la explotación y el uso de los recursos naturales del medio ambiente".

Su sistema de gestión del territorio está organizado a partir de cuatro niveles: el nacional, regional, estatal y municipal, en donde desde su nivel nacional se definen estrategias, políticas y planes de ordenamiento territorial bases para los demás niveles.

Conforme a esto, para Sanabria (2010) en el nivel regional, las regiones político-administrativas no forman parte de la división política formal ni de la estructura administrativa de los Estados y municipios, pues estas son divisiones que fueron creadas para estimular desde el

Gobierno central la planificación, promoción, desarrollo y crecimiento económico de la Nación, sin afectar la división política de los Estados y municipios ni su autonomía y competencias.

En otras palabras, el objetivo de estas divisiones llamadas regiones, está fundamentado en la necesidad de estimular el desarrollo regional y eliminar el desequilibrio económico causado por la centralización existente en el país, diferenciándose de los Estados, por factores comunes como la cultura, religión y su actividad económica, entre otras.

Finalmente, según estudios de Gutiérrez y Colina (2013) bajo la administración de Rafael Caldera, se dicta el Decreto N.º 72 de 1969, sobre Regionalización Administrativa, en el que se formaliza la división regional del país en 8 regiones político-administrativas, hasta que el 8 de enero de 1980 se producía el decreto ejecutivo 478 sobre regionalización y participación de las comunidades en el desarrollo regional, el cual modificó la división del país en 9 regiones.

En la actualidad, luego de publicada la Gaceta Oficial N.º 41.157, el 30 de abril de 2013, la división regional político-administrativa de la Nación se modifica, la división territorial de regiones político – administrativas a regiones estratégicas de desarrollo

Integral (REDI), quedando constituidas 6, destinadas a favorecer el sistema económico, ya que cada región es administrada y coordinada por una Autoridad Regional, que tiene como función principal procurar su desarrollo integral y equilibrado, así como la dirección y supervisión de los servicios e implementación de políticas públicas dentro de la Administración del nivel central y las gobernaciones, alcaldías y demás instancias del poder popular.

2.1.7. Bolivia.

el Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario de Bolivia, de conformidad con su Constitución política (2009, art. 1), se constituye como un Estado democrático, descentralizado y con autonomías; escenario establecido desde la promulgación de su

Constitución el 07 de febrero de 2009, donde se transformó de un sistema unitario centralizado, a un modelo descentralizado y con reconocimiento de un sistema de autonomías tanto departamentales, como regionales, municipales e indígena originario campesinas.

Su sistema de gestión del territorio está organizado principalmente a partir de cuatro niveles: el departamental, provincial, municipal y de territorios indígenas originarios campesinos, pero, además dentro del articulado de su constitución se permite la formación de un quinto nivel, el cual serían las regiones. Originaria mente el sistema de ordenamiento territorial del Estado de Bolivia ha sido definido como un “proceso organizador del uso y ocupación del territorio para la aplicación de lineamientos estratégicos del desarrollo sostenible.” (Ministerio de desarrollo sostenible y medio ambiente, 1996, p. 102)

De conformidad con los parámetros constitucionales (Const., 2009, art. 271), la Ley Marco de Autonomías y Descentralización “regulará el procedimiento para la elaboración de Estatutos Autonómicos y Cartas Orgánicas, la transferencia y distribución de competencias directas y compartidas entre el nivel central y las entidades territoriales descentralizadas y autónomas”. Permite la existencia de cuatro niveles autonómicos de descentralización que parten desde un sistema departamental, municipal, regional e indígena originario campesino, entre los cuales se permite la elección de sus autoridades, administración de sus recursos económicos, y el ejercicio de facultades legislativas, reglamentarias, fiscalizadoras y ejecutivas, por sus gobiernos en consideración de su jurisdicción y competencias atribuidas por la ley; con excepción del nivel regional en el que en análisis de los artículos 280 al 282 de la constitución no provee facultades legislativas para las regiones.

Si bien es cierto, que en el Estado de Bolivia las regiones pueden ser conformadas de la mano de la constitución y la ley, “por varios municipios o provincias con continuidad geográfica, y sin

trascender los límites departamentales, que compartan cultura, lenguas, historia, economía y ecosistemas” (Const., 2009, art. 282); estas primariamente deben constituirse como espacios de planificación y gestión para así superar objetivos particulares y avanzar a planificar conjuntamente el desarrollo económico y social mediante la concurrencia de proyectos, planes de desarrollo y obras que de manera aislada les sería imposible a los municipios lograr.

Tradicionalmente, según Cuadros (2009) establece que territorialmente Bolivia está dividido en 7 regiones, que en muchos casos se han conformado por la simple creación de mancomunidades municipales o en otros casos como federaciones, organizaciones y comités; pero estas sin aprobación o constitución real y legal, solo han sido agrupaciones simuladas para lograr los propósitos de desarrollo sostenible del territorio.

2.1.8. Chile.

La República de Chile de conformidad con su Constitución política (1980, arts. 3 - 4), es un Estado unitario, democrático y presidencialista, conformado por entidades territoriales autónomas entre las que se distribuyen las competencias del Estado. La administración del Estado Chileno es funcional y territorialmente descentralizada y desconcentrada; ocasionando así, como deber de los órganos de la administración promover el fortalecimiento de la regionalización del país y el desarrollo equitativo y solidario entre las entidades del territorio nacional.

Su sistema de gestión y administración del territorio está organizado a partir de cuatro niveles: nacional, regional, provincial y comunal. Constituyéndose así, actualmente en 16 regiones, que a su vez se dividen en 56 provincias; y las provincias se subdividen en 346 comunas (Instituto nacional de estadísticas, 2008).

El Sistema de Gobierno y Administración Regional, se estructura de conformidad con los parámetros constitucionales, de la siguiente manera: El Gobierno Interior de la Región corresponde al Intendente, quien será de la exclusiva confianza y su calidad de representante del presidente de la República. La administración de la región corresponde al Gobierno regional, que tendrá por objeto su desarrollo social, cultural y económico, y estará compuesto por el Intendente como órgano ejecutivo, a quien le corresponden las funciones de coordinación, supervigilancia o fiscalización de los servicios públicos creados por la ley, y el Consejo Regional, es instaurado como órgano resolutorio, nominativo y fiscalizador e integrado por consejeros elegidos por votación directa de conformidad con el número de habitantes de la región, para así garantizar la participación ciudadana (Const., 1980, arts. 111 - 114).

A lo largo de la historia de organización territorial de la República de Chile, la división político administrativa se ha caracterizado por su proceso de regionalización, el cual tiene sus inicios a mediados del siglo XX como necesidad para frenar el fuerte centralismo nacional; hacia el año 1950 se dan los primeros avances hacia la regionalización del territorio de conformidad con estudios de geografía económica, y con el objetivo de reconocer los recursos naturales, humanos y económicos con los que disponía el país, para así contribuir a su desarrollo equitativo; formando 6 regiones geográficas conocidas como regiones de la Corporación De Fomento de la Producción – CORFO (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo [SUBDERE], 2011).

Posteriormente entre 1965 y 1967 se propone la creación de regiones por parte de la oficina de planificación nacional – ODEPLA, generando así 12 regiones que sistemáticamente no se colocaron en práctica, cuyo objetivo era generar polos de desarrollo territorial, económico y social. Actualmente, la regionalización del territorio de Chile fue instaurada por la comisión

nacional de la reforma administrativa – CONARA, a partir de 1974; con el objetivo de corregir los problemas que presentaba la organización territorial del país (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo [SUBDERE], 2011).

En todo caso, para la Ley N° 19.175 (1992) donde se consagra el plan regional de ordenamiento territorial para ser una constituida como región la agrupación de provincias se deben cumplir con ciertos requisitos, como son: I. el poseer recursos naturales suficientes para sustentar el desarrollo económico de la región, II. Tener un centro urbano que impulse el desarrollo de la economía regional, y además cuente con los servicios mínimos para la población, III. Tener una población suficiente para constituir la fuerza de trabajo y el mercado consumidor de la región, y IV. Tener un tamaño adecuado que permita un manejo administrativo; todo esto con el objetivo de descentralizar la administración pública, conseguir participación ciudadana real, lograr un equilibrado aprovechamiento de los recursos naturales y lograr igualdad de oportunidades para el beneficio de la población.

2.1.9. Nicaragua.

La República de Nicaragua de conformidad con su Constitución política (1987, arts. 6 – 7), es un Estado unitario e indivisible, con una forma de gobierno democrática, participativa y representativa. En donde prima el factor social y la participación de sus ciudadanos en las decisiones de gobierno, permitiendo así fortalecer el proceso de designación de autonomías a sus entidades territoriales, partiendo del concepto de que esta autonomía, enriquece la cultura nacional, reconoce y fortalece la identidad étnica, como también los derechos de propiedad sobre tierras comunales para así construir una unidad nacional de su territorio.

Actualmente su sistema de gestión del territorio se encuentra dividido administrativamente de conformidad con su constitución política en cuatro niveles: el nacional, departamental, regional

autonómico de la costa atlántica y municipal; en donde el municipio es la base de la división político-administrativa del país. Constitucionalmente se habla de regiones autónomas de la costa atlántica, pobladas básicamente por poblaciones indígenas y etnias, donde su gobierno territorial se rige por las normas propias de sus culturas; estas regiones abarcan aproximadamente el 50% del territorio del Estado de Nicaragua, dividiéndose en región autónoma de atlántico norte y región autónoma de atlántico sur (Const., 1987, arts. 175 - 181). Nombre que posteriormente, fue cambiado por la Ley 854 de 2014 en donde se reformo el término atlántico por caribe.

Sobre las bases de las ideas expuestas, establece el estatuto de autonomía de las regiones de la costa atlántica de Nicaragua (Ley 28, 1987), que dicha autonomía otorgada a las comunidades hace posible el ejercicio del derecho a participar en el aprovechamiento de los recursos naturales de la región, administrar conforme su jurisdicción sus asuntos conforme a sus tradiciones y culturas, creándose la base material que garantice la sobrevivencia y desarrollo de sus expresiones culturales.

Por otro lado, la Ley de división política administrativa de Nicaragua (Ley 59, 1989) ratifica los parámetros establecidos en la constitución política, pero a su vez se encarga de clarificar que las regiones pueden conformarse por uno o varios departamentos, abriendo camino a el entendimiento que el territorio nicaragüense está en su totalidad organizado políticamente en 9 regiones, 17 departamentos y 143 municipios, con la única salvedad que las 2 regiones autonómicas designadas constitucionalmente son las únicas que pueden ser conformadas por agrupaciones de municipios y no por departamentos como las demás 7 regiones.

CAPITULO III

3. El Ordenamiento Territorial Colombiano: Camino Hacia Las Regiones

Volviendo la mirada a las bases de las ideas expuestas anteriormente, el ordenamiento y organización territorial del Estado colombiano implica como bien ha sido explicado, la distribución y consecuente división del territorio de acuerdo con diversos factores geográficos, políticos, sociales, culturales y económicos, que permiten su gobernabilidad a través de diversos niveles de gestión como lo son las entidades territoriales.

A manera general, puede hablarse de región en el sentido de unidad geográfica y/o económica establecida dentro de una organización administrativa en donde sus funciones son netamente de naturaleza administrativa.

Así como también, puede hablarse de región como una unidad política, en donde dentro de sus funciones se distinguen no solo su naturaleza administrativa, sino, su carácter legislativo, que las hace merecedoras del título de entidad territorial primaria del modelo de Estado regionalista, como en el caso de Francia, Italia y España, donde más que ser entidades de carácter administrativo tienen gran injerencia dentro de su poder legislativo, caso contrario a Bolivia, Venezuela y Bélgica, en donde continúan siendo entidades de carácter administrativo dentro de la descentralización de su modelo estatal.

En Colombia, la regionalización se ha caracterizado por ser de carácter administrativo, para la consecución de fines de planeación y conservación de los recursos naturales.

Cotidianamente, siempre se ha dicho que Colombia es un país de regiones, lo cual no es totalmente cierto. Si bien es cierto, que una región se conforma a través de la aglomeración de varios elementos o factores como son el económico, el social, el geográfico o el cultural. Colombia a lo largo de la historia de su organización territorial ha obedecido a diversos niveles

de gestión de su territorio a través de sus entidades territoriales y en el reconocimiento de legitimidad de sus constituciones políticas, y de la transición de un modelo territorial centralista, federalista.

Actualmente, con la promulgación de la Constitución política de 1991 y las evidentes reformas en la organización territorial del país, en donde los departamentos y municipios llegaron a ser parte importante en los niveles de gestión del territorio colombiano, instaurando a su paso tras diversos debates en la comisión segunda de la asamblea constituyente, un modelo de Estado unitario (centralizado políticamente), descentralizado administrativamente, a además, como novedad le otorga autonomía a sus entidades territoriales; agrupando de esta manera, lo que podría interpretarse como tres modelos territoriales, centralista, federalista, y regionalista al constituirse las regiones como entidades territoriales completamente autónomas y superiores a los departamentos y municipios a la luz del artículo 1 y los artículos 286, 287, 306 y 307.

En este orden de ideas, en Colombia para cumplir con el carácter descentralizado adoptado por el Estado y cumplir con el fortalecimiento de las instituciones y la correcta consecución de sus fines esenciales a través de la prestación de servicios para satisfacer las necesidades básicas de la población. Es, por tanto, que para Mendoza (2003) “El Estado regional unitario está llamado a sustituir el Estado Centralista y satisfacer sus demandas.” (p. 5)

Tal es el caso, que, para cumplir con el cometido político, económico y social, y el traslado de funciones y competencias del actual Estado Colombiano, se erige en tres niveles de organización político-administrativa, los cuales son: el nivel central, a cargo de la nación; el nivel intermedio, a cargo del Departamento; y por último el nivel descentralizado, a cargo del municipio (Acosta, 2001).

Las demás unidades político-administrativas como las provincias, áreas metropolitanas, distritos especiales, veredas y corregimientos, se instauran a partir de convicciones territoriales de las entidades principales como unidades de apoyo, planificación y coordinación; al igual que las regiones administrativas y de planificación, que se constituyen con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio de los dos o más departamentos que bajo su gestión y voluntad deseen agruparse como apoyo en el desarrollo económico y social de su respectivo territorio (Const., 1991, art. 306).

Cabe decir, que estas regiones administrativas y de planificación inician como unidades técnicas y de apoyo como ya se ha mencionado, pero pueden erigirse como entidades territoriales principales, llamadas a ser superiores a los departamentos y municipios; en cierta medida sustituyendo a los departamentos en su nivel de gestión actual del territorio.

Los departamentos, como unidades político administrativas del nivel intermedio de la gestión del territorio y Gobierno de Colombia, tienen como función básica la intermediación entre las funciones de orientación, coordinación, complementación, desarrollo y ordenamiento territorial, entre los municipios y el Estado.¹⁷

Adicionalmente, los departamentos están encargados de sus planes de desarrollo y orientación territorial, conducción de obras públicas, planes de proyección futuros, preservación del medio ambiente (Mendoza, 2003), entre otros, todo esto de la mano y gracias a la descentralización administrativa otorgada por la Constitución política de 1991, en donde se les entregó al Estado su gestión territorial con el fin de lograr cumplir con los fines esenciales del Estado en general, la

¹⁷ Ver influencias de los departamentos dentro del ordenamiento territorial colombiano como unidades básicas de administración y como entidades intermedias entre el Estado y los municipios, en: Departamento Nacional de Planeación, (2013). Balance sobre los avances en el diseño e implementación de lineamientos de ordenamiento territorial departamental que han sido llevados a cabo en el país. [ISSN: 2322-8431]. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Balance%20procesos%20de%20Ordenamiento%20Territorial%20Departamental.pdf>

sana convivencia entre sus habitantes, su seguridad y progreso en el crecimiento de los índices de gestión nacional.

Los municipios por su lado, “son la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado” (Const., 1991, art. 311) debido a su cercanía entre el Gobierno nacional y los ciudadanos, basándose principalmente para su creación y existencia en su capacidad de auto sostenerse, mas no en el número de habitantes que tengan. Estos por ser la entidad fundamental en la organización territorial, tienen a su cargo todas las funciones y cometidos del Estado en donde se involucra al hombre también como una de las células principales de su territorio, atribuyéndole así gracias a la descentralización administrativa, la organización de su territorio y comunidad, cultura, vivienda, salud, deporte, servicios públicos, policía, medio ambiente, control de uso de tierras y planeación del desarrollo de su población (Mendoza, 2003).

3.1. Desarrollo Histórico De Las Regiones En Colombia

Si bien es cierto, que el ordenamiento territorial colombiano a lo largo de su historia, estuvo en cabeza de la corona española en épocas de conquista, pese a que ya existían asentamientos indígenas de definían la organización territorial del país de conformidad con los límites geográficos, para sus inicios el poder de decisión en los territorios estaba en manos de España, quienes determinaban desde la forma, los recursos, el tamaño del territorio, los barrios y hasta la forma de planeación y control político-administrativo de los territorios.¹⁸

Para muchos historiadores como Tirado (1983), el regionalismo es planteado por las elites criollas republicanas en su afán de definir la estructura política del Estado, abriendo caminos a un periodo de transición que parte desde el modelo de orden colonial, la administración pública

¹⁸ Profundizado en el capítulo I, donde se explicó el ordenamiento territorial en la historia del constitucionalismo colombiano.

liberal de 1820 a 1849, la discusión de federalistas y centralistas del siglo XIX, hasta la unificación política de los ideales de Rafael Núñez plasmados en la Constitución de 1986.

De igual manera, según Tirado, para muchos historiadores el surgimiento de las regiones en el país inicia con el nacimiento de la república, debido a que “la estructura administrativa y la organización política del Estado colonial en donde las fronteras eran laxas y el centro del poder se encontraba en Madrid, solo daba lugar al desarrollo de un sentido de pertenencia local.” (1983, p. 48). Y fue solo a partir del surgimiento de la república donde se evidenciaron las primeras diferencias territoriales internas, dando así lugar en la época de la colonia a delimitarse el territorio colombiano en cuatro regiones como lo son:

La costa Atlántica cuyos principales centros poblados, llaves del comercio exterior del país, eran Cartagena y Mompox; La región caucana, asiento de la economía esclavista y de la producción de oro en las minas del Chocó y del Pacífico, en cuya principal ciudad, Popayán, moraban las familias más ricas del Reino. El “reinoso” con ciudades como Santa Fe y Tunja, la primera de las cuales concentraba desde entonces el poder burocrático. Y la región de Santander, de economía manufacturera y con profusión de ciudades y villas, una de las cuales, el Socorro, podía emular en habitantes y riquezas con la capital. (Tirado, 1983, p. 48)

Del mismo modo, el historiador Jaramillo (1989), sostiene que Colombia por herencia del régimen colonial, independientemente de su carácter centralista, se sobre puso cierta lógica autonomista que tenía su origen en la dispersión social y el aislamiento geográfico del país, lo cual dio origen a muchas guerras civiles en el siglo XIX y a un amplio catálogo de constituciones, unas tendientes al centralismo y otras al federalismo, en donde la base regional

partía de la historia colonial, la desigualdad del desarrollo económico, sus estructuras sociales y las tendencias marcadas de un poder político localizado.

Pero, fue solo hasta la época de la independencia donde la clase dominante del país, en análisis de los que serían considerados los presupuestos de un Estado unitario y centralizado (desarrollo económico, transporte e intereses comunes de amplitud nacional) consideraron tener el desafío de consolidar y controlar la totalidad del territorio, lo que ocasiono que el ordenamiento territorial estuviese influenciado por dos tendencias como lo establece Tuirán (2013): la primera, por los partidarios de un modelo de unión que impidiese la reconquista española, es decir, un Estado unitario centralizado, y la segunda, por los partidarios del modelo federal norteamericano, ideal para un Estado naciente de las diferencias de sus pueblos.

Esta situación de discordia entre los partidarios del modelo centralista y federalista, como bien es sabido, ocasiono a lo largo del constitucionalismo colombiano el cambio de modelo territorial en distintas ocasiones, empujando al Estado a una constante modificación de su división u organización político-administrativa desde el siglo XIX, pasando por el Acta de Federación de las Provincias Unidas de la Nueva Granada (1811); Constitución de la República de Colombia (1991); Constitución Política de la República de Colombia (1830); Constitución del Estado de la Nueva Granada (1832); Constitución de la Republica de la Nueva Granada (1853); Constitución de la Confederación Granadina (1858); Constitución de los Estados Unidos de Colombia (1863); Constitución Política de la Republica de Colombia (1886) hasta el consenso de la Constitución Política de la Republica de Colombia de 1991.

Como resultado, todas estas constituciones de la mano de influencias del escenario internacional como Estados unidos de américa y Francia, permitieron la transición del modelo

territorial de Estado unitario centralizado en donde se instituyó el departamento como la principal entidad territorial dentro de la división política del Estado.

En todo caso, fue solo hasta el proceso constituyente de 1991 donde luego de más de 100 años de vigencia de la Constitución de 1886 donde se replanteó el ordenamiento territorial colombiano, tras la fuerte crítica a la división territorial implementada para la época por considerarse ineficiente para los propósitos de desarrollo equilibrado y eficiente.

Por lo que, se presentaron varias propuestas durante el curso de la asamblea nacional constituyente, para estructurar el nuevo ordenamiento territorial, entre las cuales predominaba el mantener el modelo unitario pero fortaleciendo la descentralización, implementar el modelo federal o desaparecer los departamentos para darle paso a las regiones dentro del marco del mismo Estado unitario; o en definitiva implementar las regiones más que como se venían manejando para la época, solo desde un aspecto de división natural del territorio, sino, como un modelo de Estado regional autónomo real con competencias territoriales, como lo proponían Fornaguera y Guhl (1969), tras considerar que la división político administrativa del país era obsoleta, impulsando así una regionalización basada en indicadores demográficos y económicos, estableciendo con esas bases, seis grandes regiones, divididas en 73 comarcas que entrarían a reemplazar los departamentos y municipios por ser configurados como espacios socio-económicos.

Por otro lado, en 1971, Utría también calificó como obsoleta la división administrativa del país, basándose en cuatro aspectos: primero, cuando la división se encuentra basada en fronteras demarcadas por líneas imaginarias o cauces de ríos no constituyen unidades geográfica y socioeconómica tendientes a la organización del territorio. Segundo, en consideración de que algunos municipios son más grandes que otros, argumente que el tamaño de las unidades de

división no son siempre el más adecuado para los fines de la administración y de las estrategias de desarrollo. Tercero, la división territorial de la época no responde adecuadamente al fenómeno de los centros de atracción y las zonas de influencia. Cuarto, como consecuencia de la obsoleta división territorial del país hay departamentos que pueden enfrentar con facilidad las tareas administrativas y otros que carecen de esta facilidad. (Utria, 1971)

Posteriormente, hacia 1974 de la mano del movimiento de proyección nacional llamado el federalismo moderno iniciado en Medellín por grupos intelectuales, encabezados por Syro (1974), planteaba que:

cada región necesita disponer de recursos fiscales propios y suficientes, así como de capacidad decisoria en asuntos administrativos y políticos. El centralismo deteriora la democracia y estorba el progreso equilibrado de las regiones. Sin régimen federal la descentralización no función, y será siempre un anhelo frustrado. (Vidal, 1981, p. 43)

Criticas a las que se oponen varios especialistas para la época como Alfonso López Michelsen, Luis Córdoba Mariño, Luis Villar Borda, Roberto Pineda y Carlos Lleras Restrepo; quienes rechazan de plano las consideraciones de los departamentos como inútiles, artificiales y costosos intermediarios entre la nación y los municipios, como se venían criticando en años atrás; y acepta que por su trayectoria histórica se deben conservar con funciones de tutela administrativa, sin descuidar el fortalecimiento del régimen municipal, como lo mencionaba Carlos Lleras Restrepo (1977):

“No pienso que la creación de las regiones como entidades administrativas, cada una de las cuales englobaría varios de los departamentos actuales, sea una buena solución. Si se conservan los departamentos y simplemente se trasladan a las regiones algunas de las competencias administrativas que ellos tienen hoy, seguramente nos tocaría contemplar una tremenda proliferación de la burocracia y una más laxa tutela administrativa de la región sobre el municipio. Cosa bien distinta es la creación de corporaciones regionales para ciertos desarrollos concretos... de otro lado, la experiencia de la corporación autónoma regional del valle del cauca – CVC, muestra hasta qué punto resulta difícil que los departamentos deleguen funciones a esas entidades. (Vidal, 1981, p. 58)

Por su parte, Cárdenas (1978) en su estudio sobre la reforma del régimen departamental y municipal, critica la división departamental y propone tres alternativas: Primera, suprimirla y reemplazarla por una estructura regional. Segunda, mantener los departamentos como coordinadores del campo económico. Tercera, mantener los departamentos como parte de una superestructura regional.

Para Cárdenas, las regiones deben estar conformadas por departamentos con intereses comunes, tener funciones de planeación regional sometidas a control político ejercido por los mismos departamentos, estar dotadas de consejos regionales compuestos por los representantes de los departamentos (gobernadores) cuya función sería la de aprobar los planes regionales; las regiones no serían entidades políticas, sino, meramente administrativas, independientes, con un presupuesto propio y con la posibilidad de coordinar las inversiones de la región en la creación de servicios públicos de interés regional, y además, prestando algunos servicios por cuenta de la nación.

Finalmente, en 1991 la Asamblea Nacional Constituyente en su debate sobre ordenamiento territorial, atendiendo las críticas de si la división territorial del país vigente era o no obsoleta, si los departamentos debían o no ser suprimidos, y recogiendo la petición de la ciudadanía por la descentralización y democratización de la gestión local; Se proclama la nueva constitución política del país, fortalecedora de los municipios y la cual mantuvo la división departamental aumentando su número, abriendo camino de igual manera a los distritos especiales y los territorios indígenas, como nuevas entidades territoriales, y a su vez, estableciendo como entes administrativos las áreas metropolitanas, las provincias, los corregimientos y las comunas. Además, se le da el estatus constitucional a la región primeramente como región administrativa y de planificación, para posteriormente constituirse como entidad territorial con un nivel superior a los departamentos e inferior a la nación, abriendo caminos a un nuevo ordenamiento territorial, y nuevos proyectos de inversión regionales.

En términos generales, constitucionalmente las Regiones Administrativas y de Planificación – RAP, se crean a partir de cuándo dos o más departamentos tengan la voluntad de constituirse como tal, para propiciar el desarrollo económico y social del de los departamentos que concurren para su creación, adquiriendo así personería jurídica, autonomía y patrimonio propio. (Const., 1991. art. 306)

3.2. Constitución De Las Regiones En Colombia: Algunas Propuestas A Través Del Tiempo

En virtud de las críticas que ha enfrentado la división político-administrativa del país, su organización territorial a través del tiempo y en consideración de las actuales condiciones de modernización del ordenamiento territorial del país, hace pensar en los estudios o propuestas realizadas en torno a la estructura regional colombiana, su elaboración en concordancia con factores físicos, ambientales, demográficos, y económico-sociales, destacándose las siguientes propuestas:

3.2.1. Regiones Según El Modelo De Regionalización De Joseph Lebret (1958).

Sus estudios y propuestas de regionalización del territorio colombiano se basan en consideraciones teóricas de funcionalismo estructural, sobre las condiciones de desarrollo de Colombia; su estudio es conocido como “Informe Lebret”, y representa una de las primeras propuestas de regionalización del país, bajo las bases de seis grandes unidades de planificación con el fin de facilitar la aplicación de las inversiones y el desarrollo regional, conformando así: la región de la costa atlántica, noroccidental, viejo caldas, central y suroccidental, dividiendo el territorio de la siguiente manera¹⁹: (Rodríguez, 1992)

¹⁹ Ver Ilustración 1: Regiones Informe Lebret 1956. P.65

REGIONES

INFORME LEBRET 1956

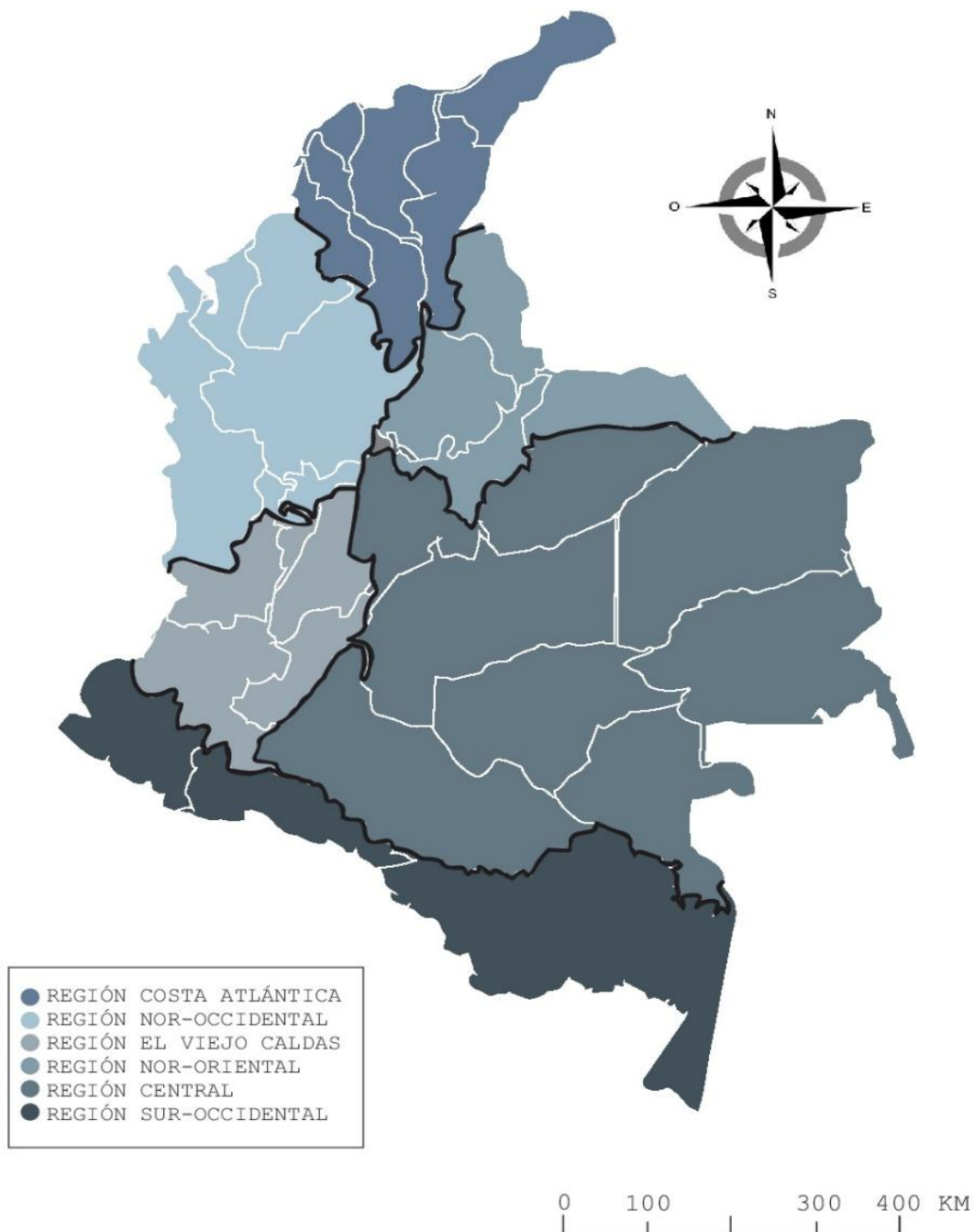


Ilustración 1: Regiones Informe Le Bret 1956. (Fuente: Elaboración propia, con base a la idea del autor: Joseph Le Bret (1956). Citado por: Rodríguez, J. (1992). El ordenamiento territorial de cara al país: memorias del I Seminario Regional sobre Ordenamiento Territorial y Autonomía Regional. Manizales: Fondo Editorial, Universidad de Manizales.)

3.2.2. Regiones Según El Modelo De Regionalización De Miguel Fornaguera Y Ernesto Guhl (1969).

En 1969 los profesores Miguel Fornaguera y Ernesto Guhl en sus estudios de regionalización basados en indicadores demográficos y económicos, titulados “Colombia, ordenación del territorio con base al epicentrismo regional” estableció con esas bases, seis grandes regiones, que pasaron por alto los límites de los departamentos y partieron del ideal de que una porción de tal departamento podría conformarse como región, las cuales fueron divididas en 73 comarcas que entrarían a remplazar los departamentos y municipios por ser configurados como espacios socioeconómicos. La zona regionalizada a pesar de que correspondió al 50% del territorio nacional, abarcaba el 98% de la población, identificando las grandes regiones como:

Barranquilla, Medellín, la Caldense (poseedora de dos epicentros: Manizales y Pereira), Cali, Bogotá y Bucaramanga; distribuidas en el territorio de la siguiente manera²⁰: (Rodríguez, 1992)

²⁰ Ver Ilustración 2: Regiones y División Política, Fornaguera & Guhl 1969. P.67

REGIONES Y DIVISIÓN POLÍTICA

FORNAGUERA Y GUHL 1969

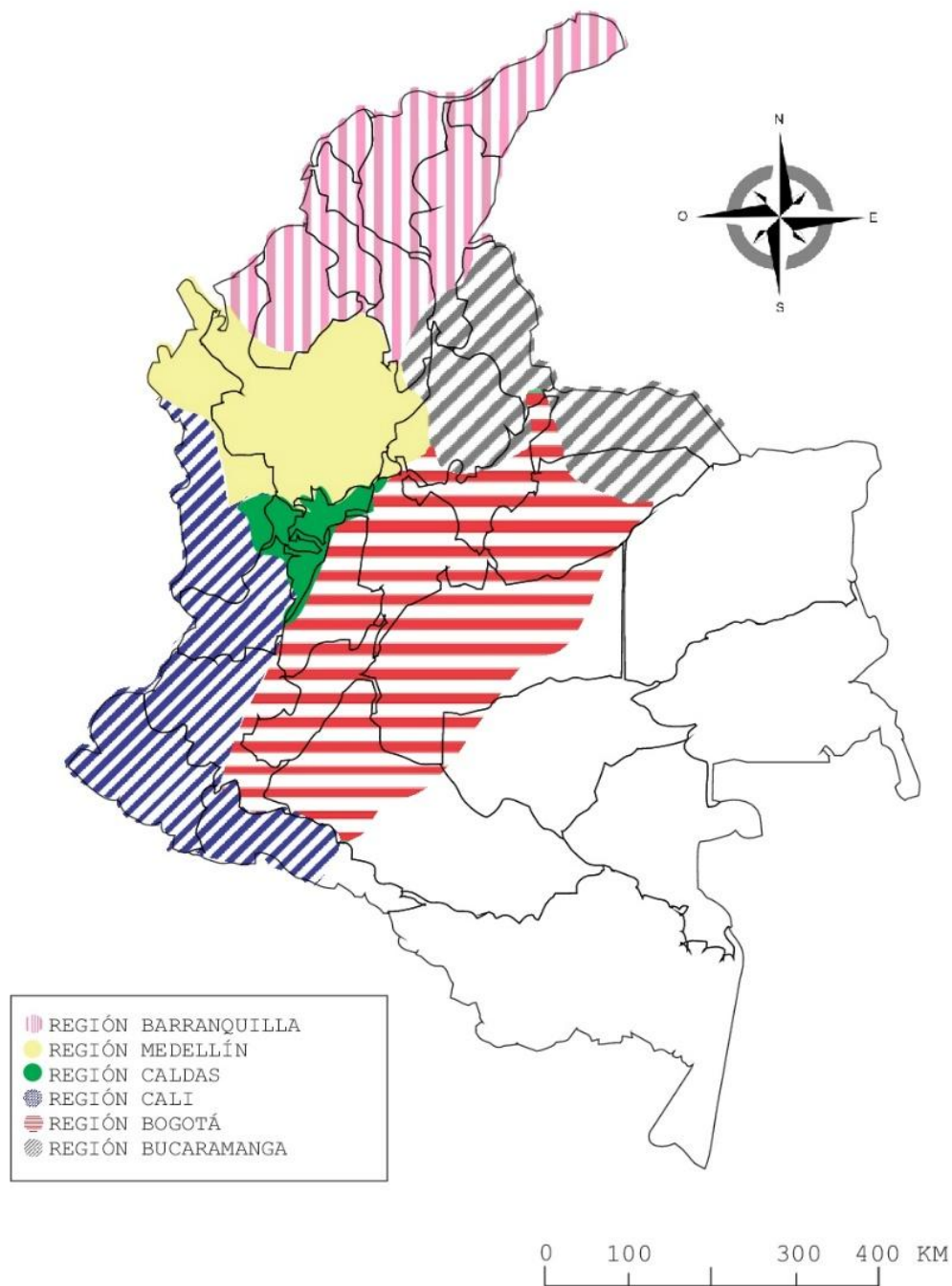


Ilustración 2: Regiones y División Política, Fornaguera & Guhl 1969. (Fuente: Elaboración propia, con base a la idea del autor: Joseph Lebret (1956). Citado por: Rodríguez, J. (1992). El ordenamiento territorial de cara al país: memorias del I Seminario Regional sobre Ordenamiento Territorial y Autonomía Regional. Manizales: Fondo Editorial, Universidad de Manizales.)

3.2.3. Regiones según el modelo de regionalización para la planeación del departamento nacional de planeación – DNP (1969).

El Modelo de regionalización elaborado por el DNP en 1969 partió de la base de identificar los polos de desarrollo geográfico o centros de crecimiento, para definir las regiones polarizadas, como un fundamento para orientar la acción del Estado hacia el desarrollo integral y armónico. Buscaba lograr la integración física, económica y sociopolítica del país; planteó como objetivos específicos: aumentar el nivel de vida regional, aumentar la competencia y eficiencia regionales, mejorar la eficiencia de las inversiones públicas en el sector social, modificar la estructura urbana y concentrar la acción del sector público y privado. Se propuso una jerarquización funcional de los centros urbanos para definir el área de influencia de los centros, con 3 criterios: Primero, el demográfico (población, concentración, vialidad, movilidad); segundo, el económico (actividades industriales, comerciales y bancarias) y; tercero, el social (instalaciones prestación de servicios). (Salazar, 2012)

Fue un modelo de organización territorial basado en los estudios de los profesores Miguel Fornaguera y Ernesto Guhl en el mismo año y dio paso para que el Departamento Nacional de Planeación constituyera las siguientes ocho regiones: costa atlántica, central, suroccidental, noroccidental, centro-occidental, nororiental, magdalena medio y suroccidental; dividiendo el territorio de la siguiente manera²¹: (Rodríguez, 1992)

²¹ Ver Ilustración 3: Regiones Para La Planeación, Departamento Nacional De Planeación 1969. P.69

REGIONES PARA LA PLANEACION

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION 1969

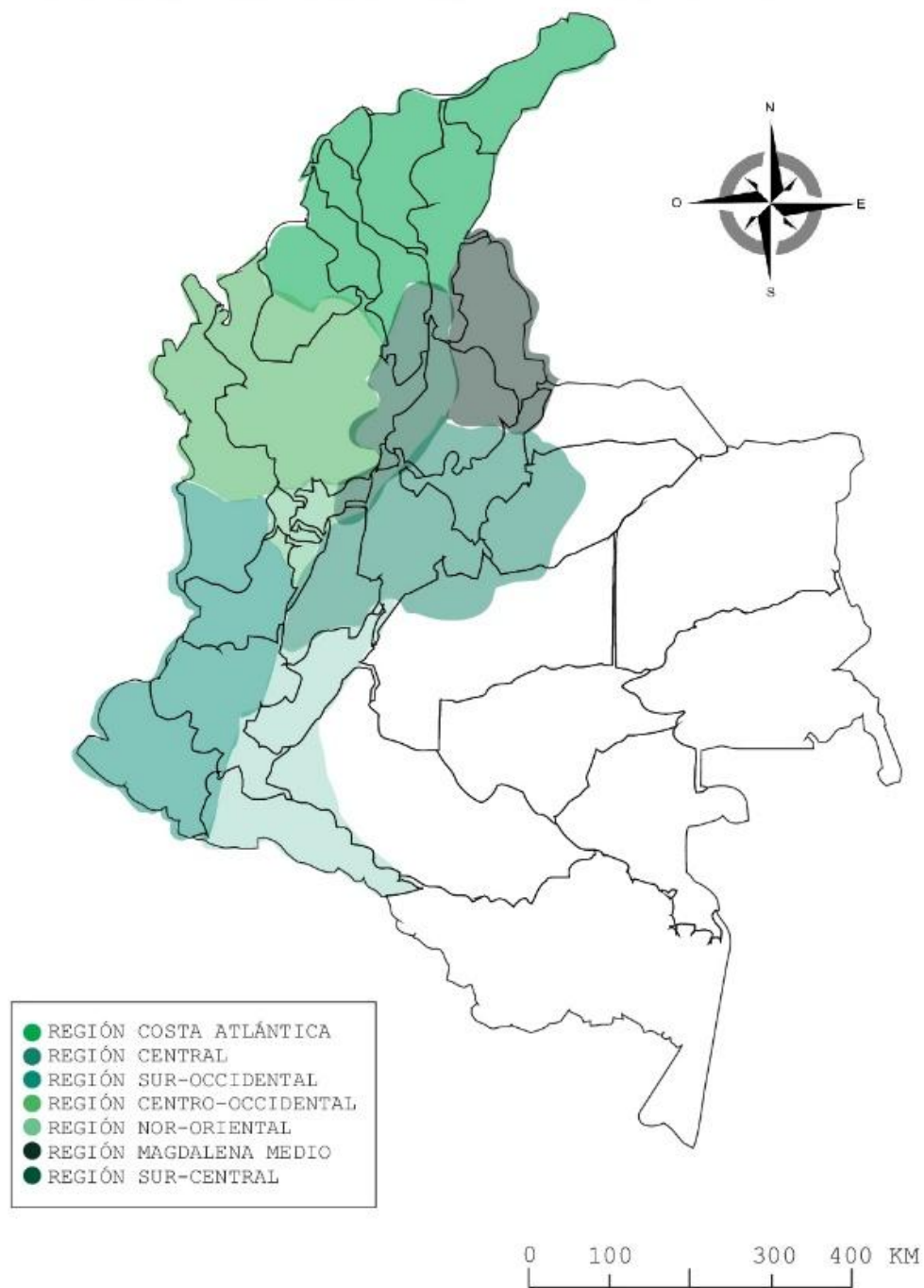


Ilustración 3: Regiones Para La Planeación, Departamento Nacional De Planeación 1969. (Fuente: Elaboración propia, con base a la idea del autor: Joseph Lebret (1956). Citado por: Rodríguez, J. (1992). El ordenamiento territorial de cara al país: memorias del I Seminario Regional sobre Ordenamiento Territorial y Autonomía Regional. Manizales: Fondo Editorial, Universidad de Manizales.)

3.2.4. Regiones según el modelo de regionalización nodal del departamento nacional de planeación – DNP (1976).

El modelo de regionalización nodal en 1976 surge como producto de las políticas de descentralización administrativa del gobierno de Carlos Lleras Restrepo; donde se propuso delimitar las áreas administrativas, centros nodales y fijar las bases territoriales para las regiones político-administrativas. (Salazar, 2012). Estableciendo ocho regiones con sus centros nodales de la siguiente manera: nororiental, noroccidental, antioqueña, occidental, oriental, centro-occidental, central y viejo caldas; dividiendo el territorio así²²: (Rodríguez, 1992)

3.2.4.1 Actualización del modelo de regionalización nodal del departamento nacional de planeación – DNP (1980).

Posteriormente, en 1980, con el fin de delimitar unidades geográficas mayores que los departamentos como base de la descentralización administrativa, se consideró que la planeación territorial no podría ser desempeñada por los departamentos, a quienes se dejaría funciones administrativas y políticas, mientras que la planeación económica sería asumida por las nuevas regiones conforme al flujo de bienes y servicios del territorio a cargo de las ciudades principales. De manera que esta nueva regionalización se trabajó con base en la identificación de las entidades del sector público que operaban en el nivel regional, la frecuencia de combinación de departamentos, la coincidencia de límites regionales y departamentales, así como las áreas de las Corporaciones Autónomas Regionales – CAR. (Salazar, 2012). Estableciendo ocho regiones llamadas: Norte, Nor-Occidental, Centro-Occidental, Suroccidental, Sur-Central, Central, Nor-Oriental, y de Antiguos Territorios Nacionales; dividiendo el territorio así²³: (Rodríguez, 1992)

²² Ver Ilustración 4: Regiones Nodales, Departamento Nacional De Planeación 1976. p.71.

²³ Ver Ilustración 5: Regiones Nodales, Departamento Nacional De Planeación 1980, Actualización. p.72

REGIONES NODALES

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN 1976

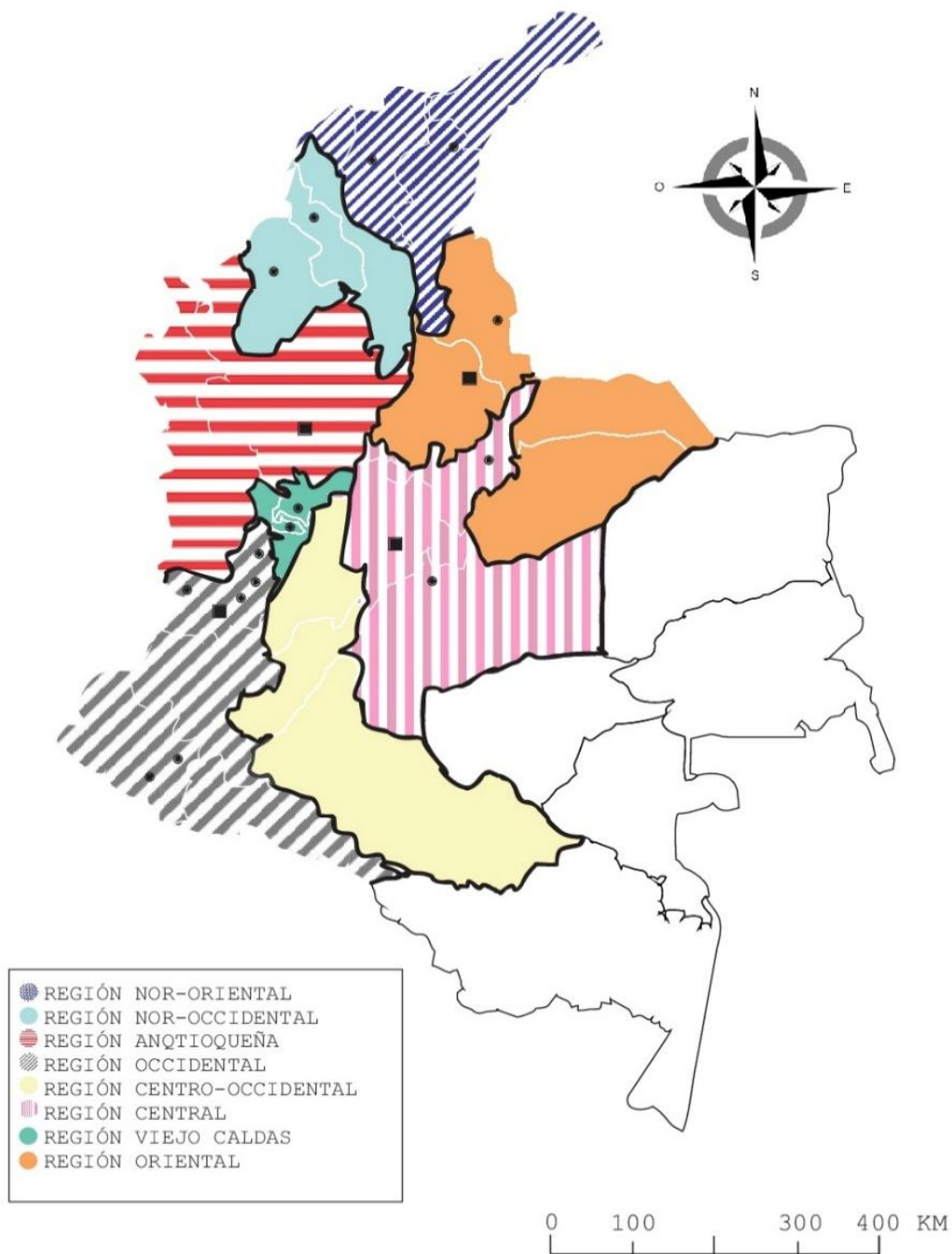


Ilustración 4: Regiones Nodales, Departamento Nacional De Planeación 1976. (Fuente: Elaboración propia, con base a la idea del autor: Joseph Leuret (1956). Citado por: Rodríguez, J. (1992). El ordenamiento territorial de cara al país: memorias del I Seminario Regional sobre Ordenamiento Territorial y Autonomía Regional. Manizales: Fondo Editorial, Universidad de Manizales.)

REGIONES NODALES

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN 1980
(ACTUALIZACIÓN)

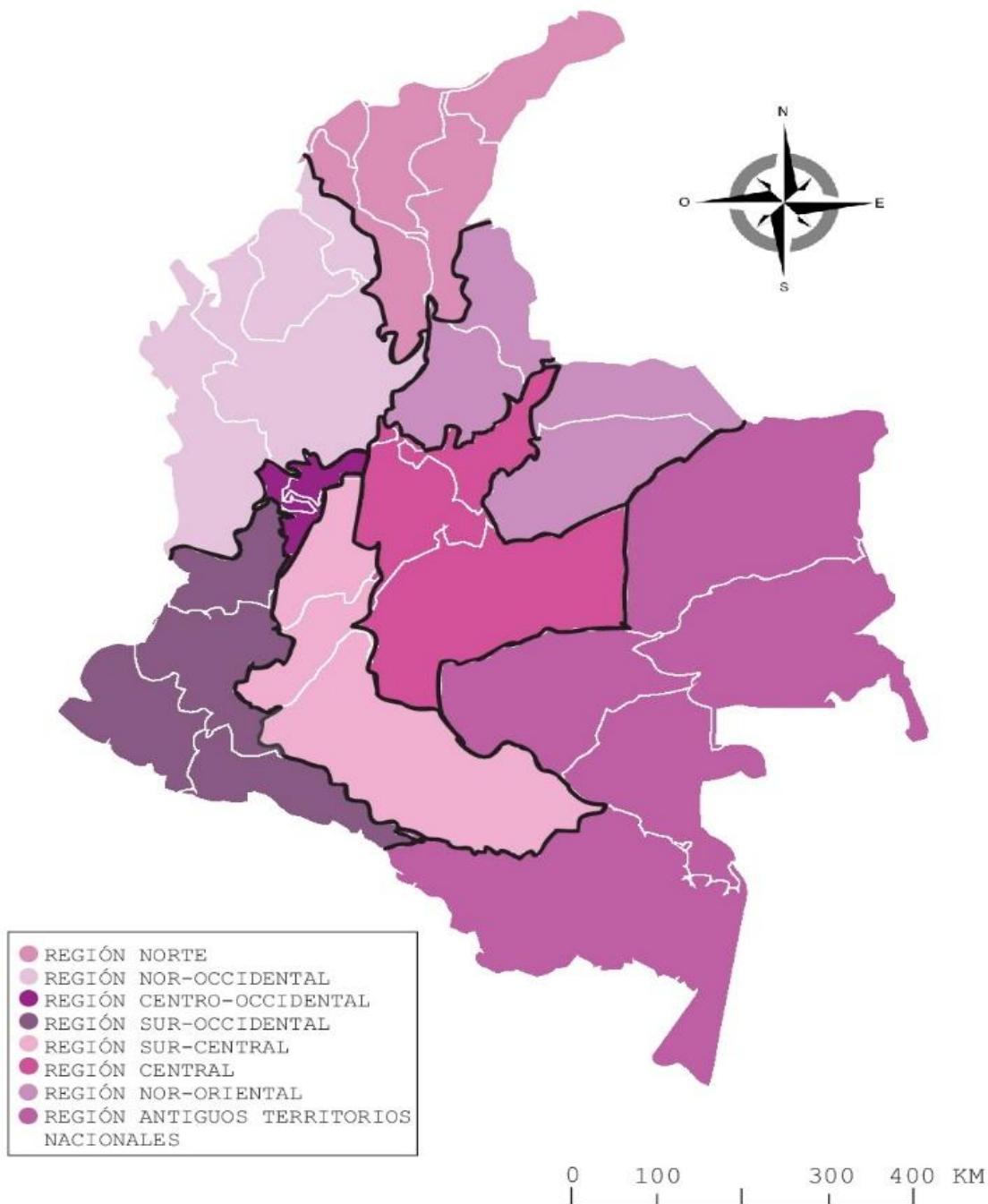


Ilustración 5: Regiones Nodales, Departamento Nacional De Planeación 1980, Actualización. (Fuente: Elaboración propia, con base a la idea del autor: Joseph Lebret (1956). Citado por: Rodríguez, J. (1992). El ordenamiento territorial de cara al país: memorias del I Seminario Regional sobre Ordenamiento Territorial y Autonomía Regional. Manizales: Fondo Editorial, Universidad de Manizales.)

3.2.5. Regiones según el modelo de regionalización de Orlando Fals Borda (1991).

Como resultado de los debates entorno al territorio colombiano y su evidente necesidad de reorganización, con la promulgación de la Constitución de 1991 se abrió las puertas a un modelo territorial de organización unitaria, descentralizado y con autonomía en sus entidades territoriales; así como también se abre paso de manera transitoria a la comisión de ordenamiento territorial, dirigida por Orlando Fals Borda quien era precursor de la creación de regiones, y quien participo en la comisión segunda de la Asamblea Nacional Constituyente (1991), junto con Francisco Rojas Birry, Héctor Pineda Salazar, Juan Fernández, Eduardo Espinosa, Eduardo Verano, quienes proponían en su momento la constitución de un modelo territorial regionalista unitario o autonómico para el país en donde la región era su entidad principal.

Moncayo (2005) cita a Orlando Fals Borda (1991), como ese Exconstituyente y director de la comisión de ordenamiento territorial creada por la Constitución de 1991, que, en su momento, hizo una propuesta de constituir el país en ocho regiones de acuerdo con las características sociodemográficas, abriendo paso a la constitución de: I. La región Caribe, conformada por los departamentos de Guajira, Bolívar, Cesar, Atlántico, Magdalena, Sucre, Córdoba y San Andrés. II. La región Pacifico Norte, conformada por Antioquia, Risaralda, Caldas, Quindío y Choco. III. La región Andina Norte, conformada por Norte de Santander y Santander. IV. La región Andina Central, conformada por Bogotá, Cundinamarca, Meta y Casanare. V. la región Andina Sur, conformada por Tolima y Huila. VI. La región Pacifico Sur, conformada por Valle, Cauca y Nariño. VII. La región de Orinoquia, conformada por Arauca, Vichada y Guainía. VIII. La región de la Amazonia, conformada por Caquetá, Putumayo, Guaviare, Vaupés y Amazonas. Dividiendo el territorio colombiano así²⁴:

²⁴ Ilustración 6: Regiones Socio-demográficas, Orlando Fals Borda 1991. P.74

REGIONES SOCIO-DEMOGRAFICAS

ORLANDO FALS BORDA 1991

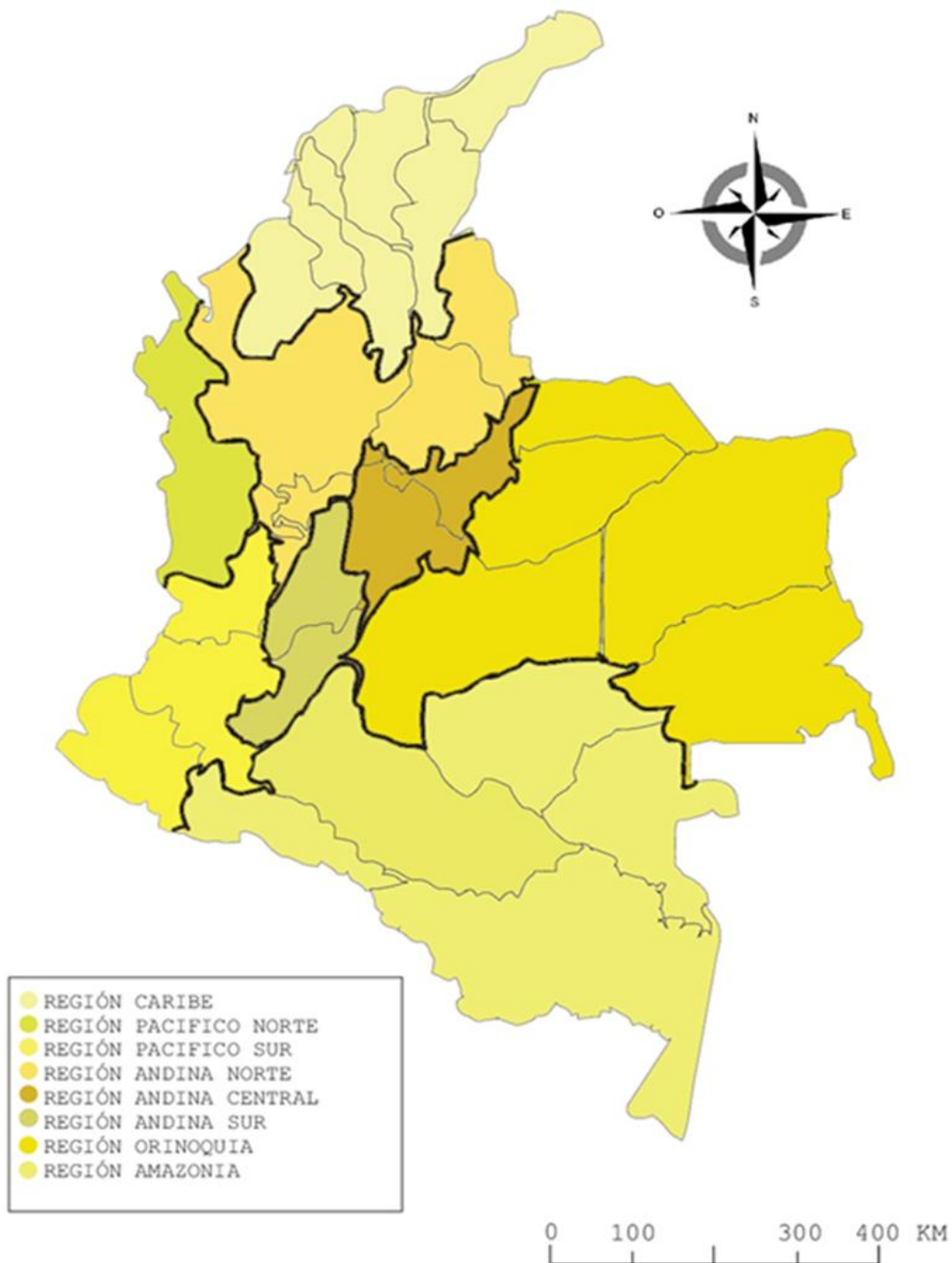


Ilustración 6: Regiones Socio-demográficas, Orlando Fals Borda 1991. ((Fuente: Elaboración propia, con base a la idea del autor: Moncayo, E. (2005). La evolución de las políticas regionales en Colombia: un enfoque generacional En el libro: Colombia regional. Alternativas y estrategias, Bogotá: Universidad Externado de Colombia. ISBN: 958-710-009-3.

3.2.6. Regiones según el modelo de regionalización de Humberto Molina y Pedro Moreno (2001)

Para Molina y Moreno (2001), citados por Barón (2002), sus estudios de variables del sistema geográfico y el sistema de información urbana, son una forma de contribuir a la regionalización de Colombia, basándose en diversos factores como los servicios de mercado de las capitales, los servicios sociales y de las entidades públicas, la infraestructura de comunicaciones y telecomunicaciones, infraestructura de desarrollo tecnológico, servicios comerciales y servicios culturales; jerarquiza funcionalmente el territorio colombiano dividiendo los centros urbanos en 5 regiones subnacionales, 17 regiones principales y 29 regiones intermedias, apoyándose en la recopilación estadística y geográfica de las ciudades.

3.3. Las Corporaciones Autónomas Regionales Y Las Regiones De Planificación (CORPES) Como Principales Antecedentes De La Región En Colombia

El proceso de formación regional desarrollado en el país desde la época de la colonia, estuvo caracterizado por factores políticos del territorio, para posteriormente ser influenciadas por factores económicos y físico-geográficos. Para la época del siglo XIX estos factores ya se encontraban fragmentados debido a las rivalidades políticas que buscaban imponer un modelo de organización territorial basándose en los modelos centralistas y federalistas, al punto de dejar en un segundo plano los factores histórico-culturales para darle importancia a la planificación regional como objetivo de la organización político-administrativa del país. (Massiris, 1997)

De acuerdo con el centralismo marcado e instaurado con la Constitución de 1886, la región tiene sus primeros antecedentes en el Estado colombiano con el análisis del artículo 7 de la Constitución de 1886 tras la consecuente reforma constitucional de 1959, en donde se permitían

las organizaciones supra departamentales fuera de la división general del territorio del país con intenciones de crecimiento y desarrollo económico y social.

Abriéndose camino, a él primer indicio de la región en el ordenamiento colombiano, como las corporaciones autónomas regionales, en un primer intento por distribuir el poder administrativo que para la época era demasiado centralizado.

Como seguimiento de estos ideales, Cruzado y Botero (1995), hacen referencia que hacia 1974, surge el Sistema Integral de Planificación Urbana y Regional – SIPUR, como el órgano ejecutivo de la Asociación de Departamentos de la Costa Atlántica y la Intendencia de San Andrés, la cual logra para le época constituirse como una Corporación de Derecho privado, con personería jurídica y patrimonio propio, sin ánimo de lucro y de carácter técnico. (p.32)

Considerándose así, como un paso importante en la gestión y planificación regional debido a su finalidad de promover e incrementar el desarrollo regional y en particular de los departamentos que la integran por medio de sus propios recursos. Asociación que posteriormente desaparece en 1983, debido a la falta de mecanismos de financiación y respaldo de los departamentos que la conformaban.

Como último antecedente importante, se puede destacar las regiones de planificación o Consejos Regionales de Planificación Económica y Social - CORPES, las cuales se constituyeron de manera transitoria y sin personería jurídica (a diferencia de las corporaciones autónomas regionales), a partir de la Ley 76 de 1985 durante el gobierno de Belisario Betancur, cuyo objetivo es la planificación y el desarrollo económico y social de sus territorios.

3.3.1. Las corporaciones autónomas regionales

Textualmente, la Constitución de 1886 establecía que “Fuera de la división general del Territorio habrá otras dentro de los límites de cada Departamento, para arreglar el servicio

público. Las divisiones relativas a lo fiscal, lo militar y la instrucción pública, podrán no coincidir con la división general.” (Const., 1886, art. 7)

Por ello, se puede interpretar que a través de los departamentos se pretendía con unidades territoriales diversas, el mejoramiento de la calidad de la prestación de los servicios públicos abriendo paso a la sesión y descentralización administrativa; pero en lo relativo a los servicios fiscales, militares y a las instituciones políticas abría paso a una organización territorial que rebasaba los límites de un solo departamento, permitiendo que para efectos de la prestación de estos servicios se interprete la supradepartamentabilidad de la época, que a futuro se sobre entiende como una organización en pro de la prestación de servicios de manera regional, en donde se abarcan más de dos departamentos.

Para Vidal (2001b) los antecedentes de la región surgen inicialmente hacia 1954, durante el gobierno del general Gustavo Rojas Pinilla se da origen mediante decreto gubernamental a la Corporación Autónoma regional del valle del cauca (CVC), gracias a la interpretación del artículo 121 de la Constitución política de 1886, en donde por el Estado de guerra interna y la forma en como el presidente Gustavo Rojas Pinilla llegó a la dirección del país, y pese a que el Congreso de la República estaba derrocado; se aprovechó de las circunstancias para promulgar un decreto de carácter provisional legislativo, en donde los límites departamentales establecidos para los departamentos y sus unidades territoriales administrativas se desvanecían al punto que se podían crear organizaciones departamentales para la prestación de cualquier servicio que pudiera abarcar el orden nacional o parte de él; todo esto de la mano de una Asamblea Nacional Constituyente que para la época funcionaba y gestionó la promulgación del acto legislativo 5 de 1954, el cual disponía:

El legislador podrá crear establecimientos públicos, dotados de personería jurídica, para la prestación de uno o más servicios especialmente determinados, los cuales tendrán competencia para la ejecución de los actos necesarios al cumplimiento de su objeto, y en sus actividades podrá abarcar todo el territorio nacional o parte de él.

(Vidal, 2001a, P.59.)

Posteriormente, en 1957 con la llegada de Alberto Lleras Camargo a la presidencia del país, se vio la necesidad de darles soporte constitucional a la figura de la entidad supradepartamental, ya que dichas funciones atribuidas en el gobierno anterior, no cobijaba su funcionamiento administrativo, es por eso que hacia 1959 mediante acto legislativo reformativo de la constitución se agrega el fomento económico y social a las excepciones de los límites y la creación de las unidades territoriales departamentales, dando apoyo a las Corporaciones Autónomas Regionales, dando paso a la Corporación del Valle del Cauca a ser la primera en todo el país.²⁵

Del mismo modo, Vidal (2001b) indica que, con la influencia de la CVC en la economía del país, se crea la Corporación Autónoma Regional para la planeación regional de la sabana de Bogotá y los valles de Ubaté y Chiquinquirá a través de la Ley 3° de 1961, para la búsqueda de su homogeneidad geográfica.

En 1993, con la promulgación de la Ley 99 de 1993, se comienza a darle un giro totalmente a las corporaciones autónomas regionales, pasando del fomento económico y social que venían influenciando la economía desde 1957, para darle paso a las corporaciones autónomas regionales direccionadas a la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables de los

²⁵ Análisis de la reforma constitucional de 1959 en: Congreso de la Republica (15 de septiembre de 1959) acto reformativo de la constitución nacional y alteración de los partidos en el poder [acto legislativo 1 de 1959]. DO: 30051

departamentos, quitándoles poco a poco ese carácter de supradepartamentabilidad con el que habían nacido, y abriendo paso a la creación de un sin número de Corporaciones²⁶, que bajo la Ley 99 de 1993 se fragmentaban a unidades territoriales solo con objetivos y funciones netamente ambientales, dejando de lado el carácter de descentralización por servicios que pretendía atribuírseles desde sus inicios, como entidades territoriales administrativas.

Logrando establecer significativos cambios en los factores organización y funcionamiento, así como también criterios de conformación que partían de requisitos como el que las entidades territoriales integrantes de la corporación autónomas constituyan geográficamente un mismo ecosistema o una misma unidad geopolítica, biogeográfica o hidrográfica. Permitiendo así en la actualidad la existencia de alrededor de 26 corporaciones autónomas regionales cuyo propósito es garantizar el manejo sostenible de las áreas de grandes riquezas que poseen sus integrantes.

3.3.2. Las regiones de planificación o consejos regionales de planificación económica y social (CORPES)

Aun cuando, se había efectuado una transformación de antecedentes de planificación administrativa regional como las Corporaciones Autónomas Regionales; los ideales por conformar entidades o unidades administrativas por parte de dirigentes que defendían el cambio de modelo territorial.

Durante el gobierno de Belisario Betancur surge el ultimo antecedente registrado de las regiones en el territorio colombiano, a partir de la expedición de la Ley ordinaria 76 de 1985,

²⁶ Con la Ley 99 de 1993 se crearon las corporaciones autónomas regionales, entre las que se pueden mencionar la Corporación Autónoma Regional de Risaralda (CARDER), la Corporación Autónoma Regional de Nariño (CORPONARIÑO), la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental (CORPONOR), Corporación Autónoma Regional del Tolima (CORTOLIMA), Corporación Autónoma Regional del Quindío (CRQ), Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Rionegro y Nare (CORNARE); en su totalidad 26 corporaciones. Ver en: Congreso de la Republica (22 de diciembre de 1993). Creadora del Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA. [Ley 99 de 1993]. DO: 41146.

donde se crea la Región de Planificación de la Costa Atlántica conformada por el territorio correspondiente a los Departamentos de Atlántico, Bolívar, Córdoba, Magdalena, Sucre, Guajira y Cesar y a la Intendencia Especial de San Andrés y Providencia (Ley 76, 1985, art. 1), cuyas funciones radican en la búsqueda del desarrollo intrarregional equilibrado, el fortalecimiento de las entidades territoriales que la conforman y preparar los planes regionales de desarrollo.

Adicionalmente, faculta al presidente en representación del gobierno de conformidad con el ordinal 12 del artículo 76 de la Constitución de 1886, para crear las regiones de planificación restantes en todo el territorio nacional (Ley 76, 1985, art. 16).

Para Acosta (2001), estas regiones de planificación surgieron de la dificultad para reformar la división político-administrativa de la Constitución de 1886, en la cual solo se permitían como entidades territoriales los municipios y los departamentos. Es, por tanto, que, en 1882, en curso de los foros de la Costa Atlántica realizados en Cartagena, se propone la elaboración de un Plan de desarrollo regional, el cual involucraba la creación de consejos regionales de planificación económica y social ante el presiente Belisario Betancur mediante un documento titulado Un Viaje Hacia el Futuro (Restrepo, 2004).

En síntesis, con la promulgación de la Ley 76 de 1985, se regulo la creación de las regiones de planificación y se establecieron como sus principales efectos dentro del ordenamiento del territorio nacional los siguientes:

- a) Garantizar una planificación equilibrada del desarrollo de las regiones.*
- b) Propiciar y fortalecer la integración económica y social de las entidades territoriales que conforman cada región.*
- c) Dotar a las regiones de instrumentos suficientes y eficaces a fin de que cuenten con mayor capacidad y autonomía en la administración de su propio desarrollo.*

d) Establecer lazos permanentes de coordinación interinstitucional entre los niveles administrativos nacional, departamental y municipal, especialmente en lo relativo a la planificación.

e) Asegurar la participación de las regiones en la preparación de los planes regionales que deben incluirse como parte del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social.

f) Permitir la participación de las regiones en la elaboración del presupuesto de inversión anual de la Nación y en las actividades de evaluación de su ejecución. (Ley 76, 1985, art. 2)

Así mismo, un Consejo Regional de Planificación, un Comité Técnico Regional, la distribución de recursos, un fondo de inversiones para el desarrollo regional y ejecución de programas y proyectos (Ley 76, 1985, art. 10); todo esto bajo principios de coordinación y operatividad, abriendo paso a la creación de cuatro regiones más las cuales podrían estar conformadas por todo o parte del territorio correspondiente a los departamentos, intendencias y comisarias.

Al cabo de un año se crearon bajo decretos, la Región de la Amazonia (Decreto 3083 de 1986), conformada por los departamentos de Caquetá, Putumayo y Amazonas; Región de la Orinoquia (Decreto 3084 de 1986), conformada por Arauca, Casanare, Vichada, Meta, Guaviare, Guainía y Vaupés; Región Occidente (Decreto 3085 de 1986), por Antioquia, Choco, Caldas, Risaralda, Quindío, Valle, Cauca y Nariño; y la Región Centro Oriente (Decreto 3086 de 1986), conformada por Norte de Santander, Santander, Boyacá, Cundinamarca, Tolima y Huila.²⁷

²⁷ Ver Ilustración 7: Regiones CORPES, Consejos Regionales De Planificación Económica y Social. P. 82.

REGIONES CORPES

CONSEJOS REGIONALES DE PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL

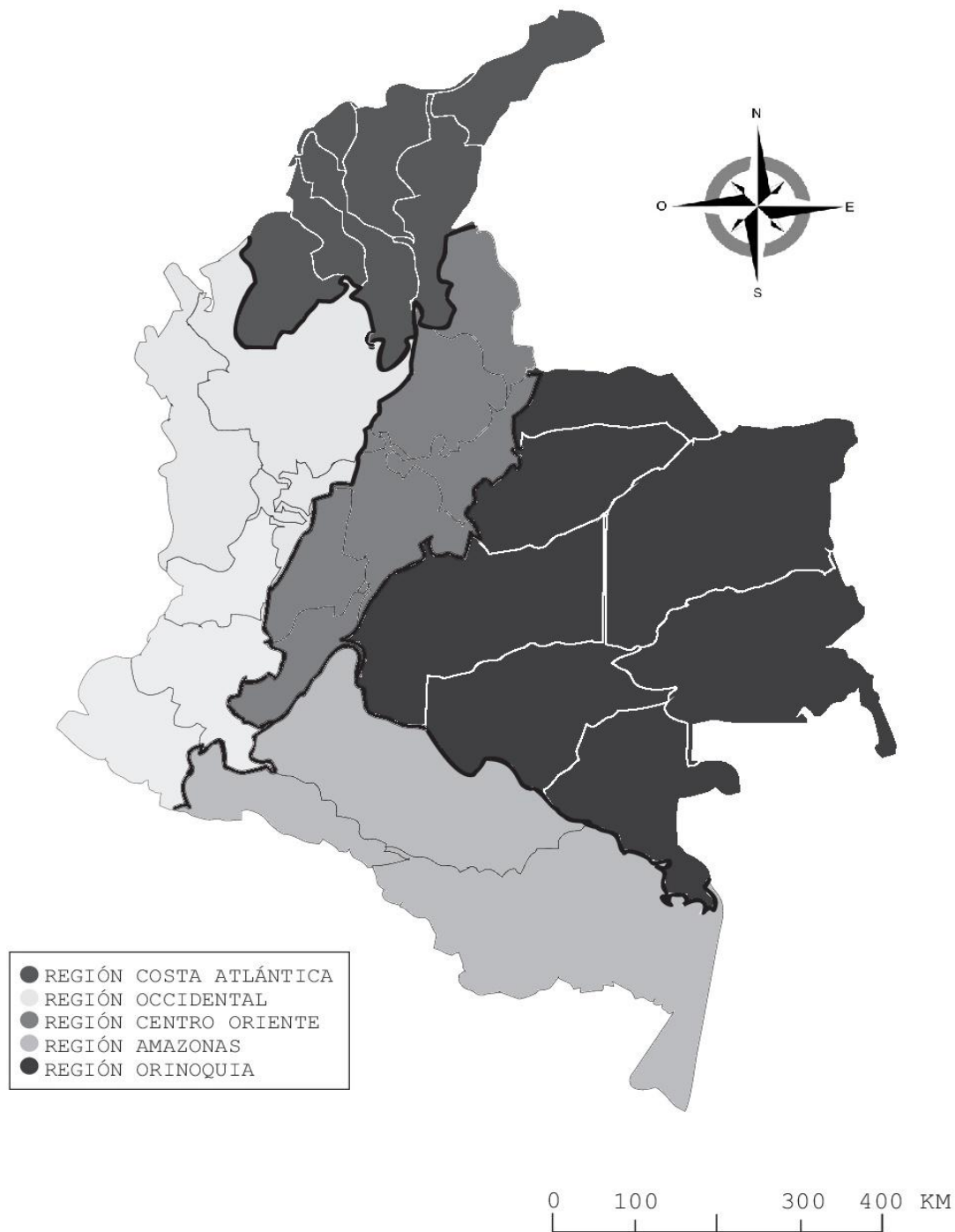


Ilustración 7: Regiones CORPES, Consejos Regionales De Planificación Económica y Social. (Fuente: Elaboración propia, con base a la idea del autor)

Es por tanto, que en el transcurso de las CORPES y con la promulgación de la Constitución de 1991 donde a pesar de mantenerse la organización del país dentro del modelo territorial descentralizado, se abrió la posibilidad de un modelo regional y se les asigna una nueva visión a partir de la Ley 152 de 1994 conocido como la Ley orgánica del plan de desarrollo en donde se les instituye como funciones especiales en relación con el plan de desarrollo, a promover y preparar planes y programas que sean de interés mutuo de la Nación y de los departamentos, asesorar a las oficinas de planeación departamental y apoyar los procesos de descentralización. (Ley 152, 1994, art. 47).

Así como también un régimen de transición de los CORPES tal cual como lo menciona el artículo 51 de la mencionada ley, por un periodo de dos años bases para promover la organización de las regiones tal como lo menciona la actual constitución. Periodo que fue modificado y extendido hasta el primero de enero del año 2000 fecha para la cual dejaron de existir, por no cumplirse con los mandatos constitucionales y legales, los cuales estaban basados en el criterio de que las CORPES debían ser impulsores de Las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) del artículo 306 de la Constitución política de 1991.

CAPITULO IV

4. Marco Constitucional Y Legal De Las Regiones

4.1. Regulación Constitucional

Doctrinalmente se ha establecido que la Constitución política de 1991 está conformada por dos partes; una dogmática, encargada de los principios y fines estatales y otra orgánica, encargada de la estructura del Estado, competencias, jerarquías, órganos del poder público, etc. Se establecerá la regulación constitucional de las regiones en razón de dicha división.

4.1.1. Parte dogmática.

Preámbulo:

El pueblo de Colombia, en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la asamblea nacional constituyente, invocando la protección de dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente: (Resaltado propio)

Principios:

Artículo 1 de la Constitución de 1991.

*Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de **República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista**, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.*

(Resaltado propio)

Artículo 2 de la Constitución de 1991.

*Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y **garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación**; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.* (Resaltado propio)

4.1.2. Parte orgánica.

Título XI - de la organización territorial.

Artículo 285 de la Constitución de 1991.

Fuera de la división general del territorio, habrá las que determine la ley para el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del Estado. (Resaltado propio)

Artículo 286 de la Constitución de 1991.

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 y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley. (Resaltado propio)

Artículo 287 de la Constitución de 1991.

“Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

- 1. Gobernarse por autoridades propias.*
- 2. Ejercer las competencias que les correspondan.*
- 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.*
- 4. Participar en las rentas nacionales. (Resaltado propio)*

Artículo 288 de la Constitución de 1991.

La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley. (Resaltado propio)

Artículo 306 de la Constitución de 1991.

Dos o más departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio. Su objeto principal será el desarrollo económico y social del respectivo territorio. (Resaltado propio)

Artículo 307 de la Constitución de 1991.

*La respectiva ley orgánica, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial, establecerá las condiciones para solicitar la **conversión de la Región en entidad territorial**. La decisión tomada por el Congreso se someterá en cada caso a referendo de los ciudadanos de los departamentos interesados. La misma ley establecerá las atribuciones, los órganos de administración, y los recursos de las regiones y su participación en el manejo de los ingresos provenientes del Fondo Nacional de Regalías. Igualmente definirá los principios para la adopción del estatuto especial de cada región. (Resaltado propio)*

Artículo 325 de la Constitución de 1991.

Con el fin de garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo integral y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo, dentro de las condiciones que fijen la constitución y la ley, el Distrito Capital podrá conformar un área metropolitana con los municipios circunvecinos y una región con otras entidades territoriales de carácter departamental. (Resaltado propio)

4.2. Regulación Legal

Transcurridos 26 años desde la promulgación de la Constitución política de 1991 en la que dentro de su articulado, estipulaba la expedición de una ley orgánica de ordenamiento territorial, la cual luego de más de 17 intentos fallidos, finalmente hasta el 28 de junio se sanciona la Ley orgánica 1454 del año 2011, en donde se establece como objeto básico el ordenamiento del territorio conforme a criterios y orientaciones determinadas, bajo los parámetros de la misma constitución para así lograr la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. (Const. 1991, art. 288). Así como también las autoridades, recursos, funciones y servicios, para lograr atender la lógica de la descentralización y la autonomía para sus territorios.

Partiendo de los preceptos de la Constitución política de 1991 y sus lineamientos generales de cómo debe ser la distribución del territorio, las distintas competencias de sus entidades y las funciones relativas a la administración del territorio dentro del modelo particular de Estado unitario, descentralizado y que dotando de autonomía a sus entidades pretende mayor libertad, participación y autodeterminación de los asociados. Esto por cuanto, a las regiones dentro del articulado de la mencionada ley establece lo siguiente:

Principios retores del ordenamiento territorial.

Artículo 3 de la Ley 1454 de 2011.

Son principios del proceso de ordenamiento territorial entre otros los siguientes:

(...)

5. Regionalización: El ordenamiento territorial promoverá el establecimiento de Regiones de Planeación y Gestión, regiones administrativas y de planificación y la proyección de Regiones Territoriales como marcos de relaciones geográficas, económicas, culturales, y funcionales, a partir de ecosistemas bióticos y biofísicos, de identidades culturales locales, de equipamientos e infraestructuras económicas y productivas y de relaciones entre las formas de vida rural y urbana, en el que se desarrolla la sociedad colombiana y hacia donde debe tender el modelo de Estado Republicano Unitario. En tal sentido la creación y el desarrollo de Regiones de Planeación y Gestión, Regiones Administrativas y de Planificación, y la regionalización de competencias y recursos públicos se enmarcan en una visión del desarrollo hacia la complementariedad, con el fin de fortalecer la unidad nacional. (Resaltado propio)

Esquemas asociativos territoriales.

Artículo 9 de la Ley 1454 de 2011.

El Estado promoverá procesos asociativos entre entidades territoriales para la libre y voluntaria conformación de alianzas estratégicas que impulsen el desarrollo autónomo y autosostenible de las comunidades.

La definición de políticas y modos de gestión regional y subregional no estará limitada a la adición de entidades de planeación y gestión e incluirá alternativas flexibles.

Igualmente, el Estado promoverá procesos asociativos entre entidades territoriales nacionales y las de países vecinos y fronterizos tendientes a la conformación de alianzas estratégicas que promuevan el desarrollo social, económico y cultural.

El Gobierno Nacional promoverá la conformación de esquemas asociativos a través de incentivos a las regiones administrativas y de planificación, regiones de planeación y gestión, provincias administrativas y de planificación, áreas metropolitanas y entidades territoriales económicamente desarrolladas, para que se asocien con las más débiles, a fin de hacer efectivos los principios de solidaridad, equidad territorial, equidad social, sostenibilidad ambiental y equilibrio territorial previstos en los numerales 8 y 15 del artículo 3o de la presente ley.

El Gobierno Nacional promoverá la asociación de las Corporaciones Autónomas Regionales, CAR, para diseñar y ejecutar programas de protección ambiental y en especial de cuidado de las zonas productoras de agua para que con recurso de esta se puedan proteger ecosistemas estratégicos y desarrollar programas de mitigación de riesgo. En desarrollo de esta tarea, las Corporaciones Autónomas Regionales podrán hacer inversión por fuera de su jurisdicción en cumplimiento de los convenios adelantados entre las mismas. (Resaltado propio)

Artículo 10 de la Ley 1454 de 2011.

Constituirán esquemas asociativos territoriales las regiones administrativas y de planificación, las regiones de planeación y gestión, las asociaciones de departamentos, las áreas metropolitanas, las asociaciones de distritos especiales, las provincias administrativas y de planificación, y las asociaciones de municipios. (Resaltado propio)

Artículo 12 de la Ley 1454 de 2011.

Dos o más departamentos podrán asociarse administrativa y políticamente para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y el cumplimiento de funciones administrativas propias, mediante convenio o contrato-plan suscrito por los gobernadores respectivos, previamente autorizados por las asambleas departamentales y para el ejercicio de competencias concertadas entre sí en un marco de acción que integre sus respectivos planes de desarrollo en un modelo de planificación integral conjunto. (Resaltado propio)

Artículo 17 de la Ley 1454 de 2011.

Las asociaciones de departamentos, las provincias y las asociaciones de distritos y de municipios son entidades administrativas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los entes que la conforman.

Las asociaciones de departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación, previa autorización de sus asambleas departamentales.

En ningún caso las entidades territoriales que se asocien podrán generar gastos de funcionamiento adicionales con cargo a su presupuesto o al presupuesto general de la Nación, ni incrementar la planta burocrática de las respectivas entidades que las conformen. (Resaltado propio)

Regiones de planeación y gestión.

Artículo 19 de la Ley 1454 de 2011.

*En virtud de lo estipulado en el artículo 285 de la Constitución Política, **créanse las Regiones de Planeación y Gestión (RPG)**. Para los efectos previstos en esta ley, se consideran regiones de Planeación y Gestión las instancias de asociación de **entidades territoriales que permitan promover y aplicar de manera armónica y sostenible los principios de complementariedad, concurrencia y subsidiariedad en el desarrollo y ejecución de las competencias asignadas a las entidades territoriales por la constitución y la ley.***

Las asociaciones entre entidades territoriales podrán conformar libremente entre sí diversas Regiones de Planeación y Gestión, podrán actuar como bancos de proyectos de inversión estratégicos de impacto regional durante el tiempo de desarrollo y ejecución de los mismos. Solo se podrán asociar las entidades territoriales afines, de acuerdo con los principios expuestos en la presente ley.

***Las Regiones de Planeación y Gestión serán los mecanismos encargados de planear y ejecutar la designación de los recursos del Fondo de Desarrollo Regional.** (Resaltado propio)*

Objetivos generales de la legislación territorial.

Artículo 21 de la Ley 1454 de 2011.

La ley promoverá una mayor delegación de funciones y competencias del nivel nacional hacia el orden territorial, la eliminación de duplicidades de competencias entre la administración central y descentralizada y los entes territoriales, el fortalecimiento de las Regiones de Planeación y Gestión y las Regiones Administrativas y de Planificación, el fortalecimiento del departamento como nivel intermedio de gobierno, el fortalecimiento del municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, la acción conjunta y articulada de los diferentes niveles de gobierno a través de alianzas, asociaciones y convenios de delegación, el diseño de modalidades regionales de administración para el desarrollo de proyectos especiales y el incremento de la productividad y la modernización de la Administración municipal.

(Resaltado propio)

De las regiones administrativas y de planificación.

Artículo 30 de la Ley 1454 de 2011.

Son Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) las entidades conformadas por dos o más departamentos, con personería jurídica, autonomía financiera y patrimonio propio, cuya finalidad está orientada al desarrollo regional, la inversión y la competitividad, en los términos previstos en el artículo 306 de la Constitución Política y en el marco de los principios consagrados en la presente ley, enfatizando la gradualidad, flexibilidad y responsabilidad fiscal.

Los departamentos que conformen la RAP deberán tener en cuenta para su financiación y funcionamiento los parámetros establecidos en la Ley 617 de 2000 y 819 de 2003 para los departamentos que las conformen.

En ningún caso las Regiones Administrativas y de Planificación podrán constituir circunscripción electoral especial dentro de la división político-administrativa territorial del país.

De conformidad con lo previsto en el artículo 306 de la Constitución Política, previa autorización de sus respectivas asambleas, y previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial de Senado, los gobernadores de dos o más departamentos podrán constituir mediante convenio la región administrativa y de planificación que consideren necesaria para promover el desarrollo económico de sus territorios y el mejoramiento social de sus habitantes.

Entre los departamentos que conformen las regiones aquí previstas debe haber continuidad geográfica.

Lo anterior no impedirá que Departamentos que no guarden continuidad geográfica puedan desarrollar alianzas estratégicas de orden económico con el fin de comercializar sus bienes y servicios a nivel nacional e internacional.

La Nación podrá cofinanciar proyectos estratégicos de las regiones administrativas y de planificación, previo cumplimiento de los requisitos y condiciones previstos en la normativa vigente. (Resaltado propio)

Artículo 31 de la Ley 1454 de 2011.

*Créase el Consejo Regional Administrativo y de Planificación como instancia técnica y asesora de las Regiones Administrativas y de Planificación. **El Consejo Regional de***

Planeación estará integrado por los gobernadores de los departamentos que conformen las regiones de planeación y gestión y por los alcaldes de las Áreas Metropolitanas que existan dentro de la misma, con una presidencia pro t mpore, por el término que la región establezca en el acto de constitución y creación. (Resaltado propio)

Financiación

Artículo 32 de la Ley 1454 de 2011

El funcionamiento de las Regiones Administrativas y de Planificación se financiará con cargo a los recursos o aportes que las respectivas entidades territoriales que la conformen destinen para ello y los incentivos que defina el Gobierno Nacional, de conformidad con los indicadores de sostenibilidad fiscal de la Ley 617 de 2000 para los departamentos que las conformen.

Los recursos de inversión asignados por las entidades territoriales para el logro de los objetivos de la Región Administrativa y de Planificación, podrán ser utilizados en todo el territorio que la conforma, con el objetivo de alcanzar el desarrollo económico de sus territorios y el mejoramiento social de sus habitantes.

Las Regiones Administrativas y de Planificación no generarán gasto del presupuesto general de la Nación, ni del Sistema General de Participaciones, ni del Sistema General de Regalías. (Resaltado propio)

Fondo de desarrollo regional.

Artículo 33 de la Ley 1454 de 2011.

*El Fondo de Desarrollo Regional servirá como un mecanismo de desarrollo para las entidades territoriales del país, el cual **tendrá como finalidad la financiación de proyectos regionales de desarrollo en los términos que lo defina la ley.***

Parágrafo. El Fondo de Desarrollo Regional se regirá por lo dispuesto en la Constitución Política y por aquellas normas que lo modifiquen, desarrollen o sustituyan.
(Resaltado propio)

Artículo 34 de la ley 1454 de 2011.

*Son Zonas de Inversión Especial para Superar la Pobreza las receptoras del Fondo de Compensación Regional que defina la Constitución y la ley como instrumento **para superar condiciones de desequilibrio en el desarrollo económico y social entre las regiones de planeación y gestión y entre los distintos entes territoriales del país.** Estas serán instrumentos de planificación e inversión orientada a mejorar las condiciones de vida de los habitantes de esas zonas y serán creadas por una sola vez mediante decreto expedido por el Gobierno Nacional.*

Para la definición de estas zonas, el gobierno tendrá como indicador de desempleo, NBI que se refiere a pobreza relativa, entendida esta no como el número de pobres que habitan los municipios o distritos, sino como el porcentaje de pobres que habitan esos municipios o distritos. (Resaltado propio)

Fondo de compensación regional.

Artículo 35 de la Ley 1454 de 2011.

El Fondo de Compensación servirá como un mecanismo de generación de equidad y reducción de la pobreza entre las entidades territoriales del país, el cual tendrá como finalidad la financiación de proyectos en las zonas de inversión especial para superar la pobreza. (Resaltado propio)

Región entidad territorial.

Artículo 36 de la Ley 1454 de 2011.

De conformidad con el artículo 307 de la Constitución Política la Región Administrativa y de Planificación podrá transformarse en Región Entidad Territorial, de acuerdo con las condiciones que fije la ley que para el efecto expida el Congreso de la República. (Resaltado propio)

CAPITULO V

5. Construcción De Entidades Regionales A Partir De La Constitución Política De 1991

Dentro del marco de superación del régimen centralista vigente desde la Constitución de 1886, surge la promulgación de la actual Constitución política de 1991 en donde se constituyó a Colombia como un Estado Social de Derecho, además de reconocerse como Republica unitaria, descentralizada y con autonomía en sus entidades territoriales, así como lo expresa su artículo 1º: “Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de Republica unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista” (Const., 1991, art. 1)

Preceptos que de la mano de su preámbulo le suman importancia a la voluntad popular y la unidad nacional, por la vía de la participación democrática en la gestión territorial para garantizar un orden político, económico y social justo, reconociendo la pluralidad territorial, permite a sus entidades apoderarse de sus asuntos e intereses propios, para que, acorde con la descentralización y la autonomía territorial, propendan por un desarrollo evolutivo tanto a nivel local, departamental o nacional.

En todo caso, para Massiris (1997), la Constitución de 1991:

Creó las condiciones político-administrativas para entrar a construir un nuevo orden territorial, producto de la combinación de la política de descentralización y autonomía territorial, la democracia participativa y la redefinición de la actual organización territorial; pero desafortunadamente, ligó la construcción de este nuevo orden a elementos negativos del viejo orden (división departamental) que obliga a reflexionar

profundamente sobre el diseño de este nuevo escenario, de modo que se puedan eliminar o reducir las injusticias espaciales que manifiestan un desarrollo del país. (p. 66)

Como bien lo ha establecido Massiris, la promulgación de la Constitución de 1991, optó por configurar un nueva fórmula de modelo territorial en la que se llamaron a subsistir entidades territoriales que a la par con la descentralización y la autonomía otorgada, eventualizó la convivencia de modelos territoriales paralelos como lo son el centralizado, descentralizado y regional autónomo, al eventualizar la constitución plena de las regiones como entidades territoriales dentro de la división político-administrativa del territorio.

Es decir, por una parte, mantuvo entidades territoriales arraigadas a la organización estatal como los departamentos (unidad política-administrativa principal jerárquicamente) y los municipios como la “entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado” (Const., 1991, art. 311).

Por otro lado, reconoció también como entidades territoriales a los distritos (unidad política de apoyo y coordinación) y los territorios indígenas. Y, sin más, dejó abierta la posibilidad de que se conformaran como entidades territoriales las regiones y provincias en los términos de la constitución y de la ley (Const., 1991, art. 286), privilegiando un esquema de organización más amplio y no tan rígido, sujeto a las modificaciones que haga el legislador en pro del cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del Estado a la que hace referencia el artículo 285, al establecer que: “Fuera de la división general del territorio, habrá las que determine la ley para el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del Estado” (Const., 1991), como en el caso de la rama judicial, cuya división de sus órganos en el territorio no siempre es concordante con la división política del Estado.

En términos generales de organización político-administrativa y para los fines anteriores, la constitución entrega tres entidades claves: el municipio como entidad fundamental y agente directo del desarrollo local, las provincias como entidades gestoras y ejecutoras de proyectos de interés común para un conjunto determinado de municipios y las regiones, encargadas de la gestión del desarrollo regional de determinados departamentos.

Como bien se ha establecido, con la promulgación de la Constitución de 1991 nace un Estado dotado de autonomía territorial para sus entidades en el que sus ciudadanos juegan un papel importante, puesto que tienen la facultad de gestionar sus propios intereses al permitírseles materializar una descentralización administrativa, al ser considerados como los principales conocedores de las necesidades insatisfechas y los vacíos que debe llenar la administración central, para lograr así cooperar en la consecución de los fines esenciales del estado (Const., 1991, art. 2).

Por lo anterior, la Génesis de la autonomía de las entidades territoriales, radica en la gestión de sus intereses a través de facultades o derechos como la de autogobernarse, ejercer las competencias asignadas por el Gobierno central para una correcta prestación de servicios, mejoramiento de las calidades sociales y económicas del territorio, así como también, el derecho de participar de las rentas nacionales y de administrar sus recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. (Const., 1991, art. 287)

Al mismo tiempo, como ya se ha mencionado, la Constitución de 1991 abre la posibilidad de creación de nuevas entidades territoriales como lo son las regiones, cuya construcción parte de preceptos constitucionales y apoyos legales para su adecuado funcionamiento.

Específicamente, la constitución establece que “**Dos o más departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación**, con personería jurídica,

autonomía y patrimonio propio. Su objeto principal será el desarrollo económico y social del respectivo territorio.” (Const., 1991, art. 306. Resaltado propio). Señalando de esta manera, a las regiones administrativas y de planeación como bases para la creación de entidades territoriales, siempre y cuando tengan concepto de validez de la comisión de ordenamiento territorial, para que la respectiva Ley orgánica establezca las condiciones de conversión, atribuciones, órganos de administración, los recursos de las regiones y su participación en las regalías. Para luego de tal decisión, se someta la misma a referendo, para que los ciudadanos de los departamentos interesados en conformar la región lo legitimen. (Const., 1991, art. 307)

Ahora bien, aun cuando lo anteriormente expuesto le da validez a la creación de las regiones como entidades territoriales, gracias al principio de autonomía del actual modelo estatal colombiano; la Constitución de 1991 es clara al establecer que si bien, las regiones se pueden crear a partir de dos o más departamentos estas, necesitan de la regulación legal de la materia, es por tanto que luego de transcurridos 20 años fue solo hasta el año 2011 donde se promulgo la Ley orgánica de ordenamiento territorial (Ley 1454 de 2011), la cual por mandato constitucional establecería la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales y sus niveles de administración, conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (Const., 1991, art. 288)

Partiendo de los supuestos anteriores de que existen asuntos que deben ser tratados por el Estado en conjunto con sus niveles de gestión (entidades territoriales), *el principio de coordinación* se encuentra direccionado a que los distintos niveles de la administración trabajen conjuntamente cuando sus competencias a realizar necesiten de la concurrencia de otras instancias, para así llegar a complementarse, y lograr conducir a la consecución de los fines estatales.

Por su parte, el *principio de concurrencia* determina que todos los niveles de administración y gestión deben participar conjuntamente para lograr la consecución de los fines estatales.

Adicionalmente, el *principio de subsidiariedad* el cual se encuentra directamente relacionado a la gestión local de los niveles inferiores de administración, para cooperar en la consecución de los fines del estado, por ser estos quienes están íntimamente ligados a las necesidades primarias de su población; de la misma manera, este principio opera de manera inversa cuando los niveles superiores intervienen en la realización de competencias locales debido a la incapacidad o ineficiencia de las autoridades locales para gestionar sus asuntos (Corte Constitucional, 4 de marzo de 2010, C 149 [MP. Jorge Iván Palacio Palacio]).

Por otro lado, ya inmersos en los libelos de la actual Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial – LOOT, por primera vez desde la promulgación de la Constitución de 1991 se institucionaliza de manera legal dentro del ordenamiento jurídico la regionalización como principio rector del ordenamiento territorial, llegando así, a promover el establecimiento de la Región de Planeación y Gestión - RPG, como un nuevo tipo de asociación de carácter técnico, la cual trabajaría conjuntamente con las Regiones Administrativas y de Planificación – RAP y las entidades territoriales que la integran para la lograr el mejoramiento del desarrollo económico y social del territorio que las configura, para así lograr la transición de RAP a regiones territoriales a partir de diversos factores sociales, culturales, económicos y naturales que complementarían el modelo de Estado unitario y fortalecerían la unidad nacional. (Ley 1454, 2011, Art. 3)

5.1. Las Regiones de Planeación y Gestión – RGP fueron creadas por la mencionada Ley 1454 de 2011, en virtud del artículo 285 de la Constitución política de 1991, el cual permite que fuera de la división general del territorio, se cree la división que la ley determine conveniente para el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del Estado.

Considerándose así, como asociaciones de entidades territoriales en aras de promover y aplicar de manera armónica y sostenible los principios de complementariedad, concurrencia y subsidiariedad en el desarrollo y ejecución de las competencias asignadas, para así actuar como bancos de proyectos de inversión estratégicos de impacto regional durante su tiempo desarrolló, así como también para planear y ejecutar la designación de los recursos del fondo de desarrollo regional.

Estas regiones parten del principio de asociatividad, y establecen que solo podrán asociarse las entidades territoriales afines, permitiendo de esta manera que entre asociaciones de entidades territoriales también se conformen libremente diversas Regiones de Planeación y Gestión – RPG (Ley 1454, 2011, art. 19), las cuales se encontrarían directamente vinculadas a ser partícipes del Consejo regional de planeación (creado como instancia técnica y asesora de las RAP) al ser este integrado por los gobernadores de los departamentos que la conformen y por los alcaldes de las áreas metropolitanas que existan dentro de la misma (Ley 1454, 2011, art. 32).

5.2. Las Regiones Administrativas y de Planificación – RAP, son entidades de carácter técnico “conformadas por dos o más departamentos, con personería jurídica, autonomía financiera y patrimonio propio, cuya finalidad está orientada al desarrollo regional, la inversión y la competitividad, en los términos previstos en el artículo 306 de la Constitución Política” (Ley 1454, 2011, art. 30), con un Consejo Regional Administrativo y de planificación como instancia técnica y asesora de sus gestiones, el cual se encuentra dirigido por una presidencia pro tempore, distribuida entre los gobernadores de los departamentos que integren las regiones de planeación y gestión y los alcaldes de las áreas metropolitanas, en los términos que la misma región establezca al momento de su constitución. (Ley 1454, 2011, art. 32)

Consejo que en interpretación del artículo 32 de la Ley orgánica de ordenamiento territorial, denota una posible atadura extra al establecerse la limitante que sus líderes estarían designados por los gobernadores de los departamentos que integren la Región de Planeación y Gestión - RGP y los alcaldes de las áreas metropolitanas, implicando de esta manera que para la creación de tal consejo se haga necesario la constitución de las RPG, o en su defecto tener áreas metropolitanas dentro de la conformación de las regiones administrativas y de planificación.

Según los parámetros del Artículo 30 de la Ley orgánica de ordenamiento territorial, para conformar las regiones administrativas y de planificación se necesita de:

- I. Existencia de continuidad geográfica entre los departamentos a asociarse,
- II. Previa autorización de sus respectivas asambleas, y previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial de Senado,
- III. Constituir convenio de creación de la RAP por parte de los gobernadores de los departamentos,
- IV. Tener en cuenta para su financiamiento y funcionamiento los parámetros de la Ley 617 de 2000 y 819 de 2003, en consideración de que la creación de la RAP tiene como cualidad el patrimonio propio y no pueden generarse cargos adicionales al presupuesto de cada departamento o al presupuesto general de la Nación, ni al sistema general de regalías, ni al sistema general de participaciones.

Tal es el caso, que su funcionamiento se financiará con cargo a los recursos o aportes que las respectivas entidades destinen para ello, además de los incentivos definidos por el gobierno (Ley 1454, 2011, art. 32), que de conformidad con los indicadores de sostenibilidad fiscal y la categorización presupuestal del departamento, se establecen unos topes en consideración al número de la población y el monto de los ingresos corrientes de libre destinación, vigilando

consecuentemente que dichos gastos de funcionamiento departamentales no superen los límites en porcentaje establecidos de acuerdo a su categorización, así como tampoco el valor máximo de los gastos de las asambleas y contralorías durante cada vigencia fiscal.

Adicionalmente, sus intenciones de asociación en pro del desarrollo económico y social de sus territorios a través de la correcta prestación de servicios, ejecución de obras o cumplimiento de funciones administrativas resulten más eficientes e impliquen un menor costo (Ley 617, 2000, arts. 4, 8, 25).

Es, por tanto, que las Regiones Administrativas y de planificación, que como bien se ha dicho, corresponden a una entidad de naturaleza administrativa conforme al artículo 306 de la Constitución de 1991, lo que le permite gozar de los mismos atributos generales de las entidades descentralizadas y de los establecimientos públicos, dependen para su creación de la voluntad autónoma de los departamentos que pretenden asociarse mediante convenio o contrato plan firmado por los gobernadores, pero con la previa autorización de sus asambleas departamentales (Ley 1454, 2011, art. 12), convirtiéndose así en un intermediario entre el poder local y el poder central, orientadas a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos de sus territorios y reducir los desequilibrios territoriales.

Actualmente, para muchos precursores del ideal regional, las Regiones Administrativas y de Planificación – RAP están llamadas a cumplir un papel de gran importancia, a partir de su participación en la formulación y elaboración de planes de desarrollo con enfoque territorial, para así lograr sus cometidos constitucionales, tanto así que en su afán por regionalizar el país, ya muchos departamentos se han consolidado como regiones administrativas y de planificación, causando una división técnica, abstracta e idealizada del país para lograr así consolidarse posteriormente en Regiones como Entidades Territoriales – RET.

Abriendo paso a ese requisito preparatorio y planificador otorgado por la Constitución de 1991; de conformidad con el documento técnico de soporte de la RAP – Región Caribe (2017), las RAP llegan a constituirse y dividir el país para lograr crear nuevos polos de desarrollo, coordinar y mediar en las acciones del estado central sobre los departamentos, disponer autónomamente sobre asuntos de interés regional y fortalecer las instancias de administración y gobierno que asisten a sus comunidades locales, de la siguiente manera:²⁸

- I. **Región central – RAPE**, adoptada mediante el convenio 1676 del 25 de septiembre de 2014 y mediante el acuerdo regional N° 001 del 30 de septiembre de 2014; conformada por los departamentos de Boyacá, Tolima, Cundinamarca, Meta y Bogotá D.C (quien de conformidad con el artículo 325 de la Constitución de 1991 tiene permitido conformarse como región, con el fin de garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo integral y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo).
- II. **RAP del Pacífico**, adoptada el 12 de diciembre de 2016 y conformada por los departamentos de Choco, Valle del Cauca, Cauca y Nariño.
- III. **RAP Eje cafetero**, se encuentra en espera de aprobación por parte de la comisión de ordenamiento territorial, tras convenio regional realizado el 17 de enero de 2017, debido a que fue solo hasta enero del 2018 cuando mediante la Ordenanza 026 la Asamblea departamental del Quindío autorizó la suscripción del convenio; siendo así está conformada por los departamentos de Caldas, Risaralda y Quindío.
- IV. **RAP - Región Caribe**, adoptada el 19 de octubre de 2017 tras previo concepto aprobatorio de la comisión de ordenamiento territorial del 27 de septiembre de 2017; se

²⁸ Ver Ilustración 8: Actuales Regiones Administrativas y de Planificación R.A.P. p. 108

encuentra conformada por los departamentos de Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, Guajira, Magdalena, San Andrés, Providencia y Santa Catalina, y Sucre.

V. **RAP Orinoquia**, en espera de aprobación por parte de la Comisión de Ordenamiento Territorial en razón de que el departamento del Meta tiene convenio con la RAPE – Región Central en marzo de 2014; se encuentra conformada por Arauca, Casanare, Meta y Vichada.

VI. **RAP Llanos**, en espera de concepto previo y aprobación por parte de la Comisión de Ordenamiento Territorial en razón de que los departamentos de Arauca, Casanare y Vichada, también se encuentran como parte de la RAP Orinoquia. La conforman los departamentos de Arauca, Casanare, Guaviare, Guainía, Vaupés y Vichada.

VII. **RAP – Región Sur**, adoptada mediante convenio firmado el 29 de enero de 2017, pero está en espera de concepto previo y aprobatorio de la Comisión de Ordenamiento Territorial en razón a que los departamentos de Cauca y Nariño también firmaron convenio con la RAP del Pacífico; siendo así, está conformada por los departamentos de Tolima, Cauca, Nariño y Putumayo.

En relación con las implicaciones de aquellos departamentos que manifiestan su interés de pertenecer a más de una Región Administrativa y de Planificación, cabe precisar que ni la Constitución política de 1991, ni la mencionada Ley orgánica de ordenamiento territorial se encargaron de regular ese tipo de limitación, por lo tanto no hay ningún estamento que limite o prohíba la pertenencia de un departamento a más de una RAP, lo único que se regulo mediante el artículo 30 de la ley, fue con referencia al requisito de continuidad geográfica de los departamentos a asociarse.

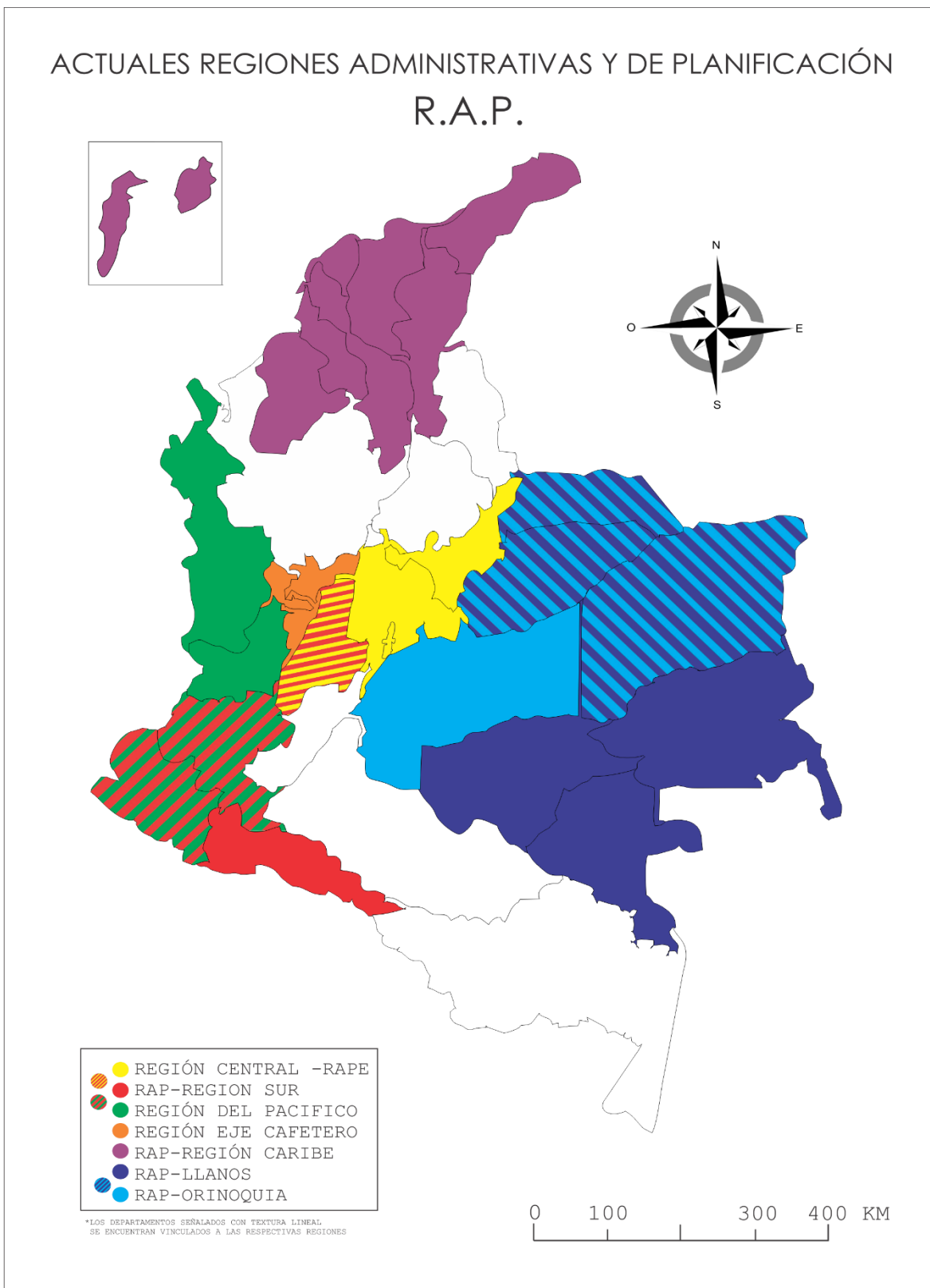


Ilustración 8: Actuales Regiones Administrativas y de Planificación R.A.P. (Fuente: Elaboración propia, con base a la idea del autor - RAP – Región Caribe. (2017). Documento técnico de soporte – RAP Caribe.)

5.3. La Región como Entidad Territorial – RET, con su constitución como entidad territorial gozara de autonomía para la gestión de sus intereses, así como también tendrá derecho a gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que le correspondan, administrar sus recursos y establecer tributos que permitan el cumplimiento de sus funciones, y participar en las rentas nacionales. (Const., 1991, art. 287). Con esta finalidad, su implementación esta llamada a solucionar la problemática funcional de los municipios en la prestación de sus servicios a la población, así como al reconocimiento y desarrollo de características propias de la diversidad geográfica.

Es por tanto, que al ténor del artículo 307 de la Constitución política de 1991 se encuentran predispuestas a la posterior conversión que realicen las Regiones Administrativas y de Planificación – RAP de conformidad con las estipulaciones que realice la Ley orgánica de ordenamiento territorial, pero la situación se complica cuando la mencionada ley en ninguna parte de su articulado establece tales presupuestos de transformación, simplemente redirige el mandato constitucional a la promulgación de una ley distinta por parte del Congreso de la República.

En síntesis, se trataría al ténor de la Ley 1454 de 2011 de una Ley ordinaria bajo los preceptos del artículo 150, numeral 4 de la Constitución el cual establece como función del Congreso de la República, aparte de la creación de las leyes, la de “Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias.” (Const., 1991. art. 150, 4), aun a sabiendas y acudiendo a una interpretación sistemática, de que la constitución por medio del artículo 288 superior, estableció en cierta medida que el régimen de distribución de

competencias normativas de las entidades territoriales está reservado a la Ley orgánica de ordenamiento territorial y no a una Ley ordinaria (Chávez, 2003).

En todo caso, la Corte Constitucional mediante las sentencias C-600 de 1995, C-894 de 1999 y C1340 de 2000, expreso que no toda asignación específica de competencias entre la nación y las entidades territoriales necesariamente debía ser tratado bajo leyes orgánica, ya que en algunos casos la propia constitución distribuye directamente ciertas competencias basándose en las prescripciones generales que la constitución les otorga a las leyes ordinarias.

De los pronunciamientos de la corte se puede rescatar que solo las reglamentaciones específicas de competencias a las entidades territoriales otorgadas por la propia constitución pueden ser asignadas mediante leyes ordinarias, además de que es muy clara al enfatizar en que la asignación de competencias primarias y generales entre la nación y las entidades territoriales, por mandato constitucional debe realizarse mediante Ley orgánica.

En cierta medida, lo que si le corresponde realizar al Congreso de la Republica mediante Ley ordinaria, es la aceptación de la transición o transformación de la Región Administrativa y de Planificación – RAP a Región como Entidad Territorial – RET, posterior al cumplimiento de los no designados requisitos establecidos en la actual Ley 1454 de 2011 – LOOT.

5.3.1. Interpretación de los derechos otorgados en virtud del artículo 287 de la Constitución política de 1991.

Puntualmente, la idea de las regiones como entidades territoriales en Colombia parte de los enunciados constitucionales del carácter de entidades territoriales que pueden adquirir bajo los parámetros de la constitución (Art. 286) y la ley, así como de la mencionada autonomía dada a las entidades territoriales por el modelo territorial de Estado unitario, descentralizado y

autónomo para sus entidades; autonomía que se encuentra cobijada por los derechos otorgados por el artículo 287 de la constitución en la siguiente manera:

Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

- 1. Gobernarse por autoridades propias.*
- 2. Ejercer las competencias que les correspondan.*
- 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.*
- 4. Participar en las rentas nacionales. (Const., 1991)*

Lo que indica, según con todo el estudio realizado, que las regiones una vez superado la etapa de conversión de Regiones Administrativas y de Planificación – RAP hacia las anheladas por muchos, Regiones como Entidades Territoriales – RET, por mandato constitucional estas se encontrarían dotadas de tal autonomía que le permitiría ser acreedoras de los mencionados derechos en virtud de sus parámetros, y los límites legales. Otorgándoles de esta manera capacidad política, presupuestal y administrativa de sus recursos a través de órganos de gobierno y gestión propios, para así lograr el cometido de sus funciones (las cuales deben ser otorgadas mediante la Ley 1454 de 2011 - Ley orgánica de ordenamiento territorial, pero que fueron omitidas de manera tajante) en pro del desarrollo de sus territorios, gracias a la descentralización otorgada por los postulados constitucionales, y que en razón de este estudio de viabilidad, se traducen en autonomía política, autonomía administrativa y, autonomía presupuestal y fiscal.

5.3.1.1. Autonomía política en las regiones.

Como resultado de la descentralización administrativa del actual modelo territorial, la autonomía política en concordancia con la Constitución política de 1991 y las leyes, se aplica de manera especial como la capacidad que tienen las entidades territoriales de elegir sus propias autoridades (Gobernadores, Alcaldes, Concejales, Ediles, Personeros y Contralores) con independencia de la voluntad de las autoridades nacionales; así como también, la participación de la población mediante consultas populares, la creación de las juntas administrativas locales, la participación en el plan de desarrollo, la vigilancia del control estatal, entre otras.

Llama la atención, que en todo el cuerpo de la Ley 1454 de 2011, no se establecieron tales disposiciones orientadas a la designación de autoridades u órganos de administración, por el contrario se dejó a disposición de la ley que aprobara la creación de las regiones como entidades territoriales su designación (Ley 1454, 2011, Art. 36) lo cual va en contra de lo estipulado en la Constitución política de 1991 a interpretación propia, que debía ser regulados directamente en la Ley orgánica de ordenamiento territorial. Partiendo de igual manera, que tal designación de manera administrativa por parte de la designación de órganos de control también fue omitida por parte de la Ley orgánica para las Regiones Administrativas y de Planificación.

En consideración de esto es evidente como se omite, la regulación del derecho de gobernarse por autoridades propias que parte del principio de autonomía política, no dejándose total claridad sobre cómo será el sistema del órgano ejecutivo de la región como entidad territorial, dejando a la interpretación de los gobernadores el cómo sería la gobernabilidad del extenso territorio, si mediante un presidente de región, un director ejecutivo regional o un gobernador regional.

Así como también, dejando en el aire el mecanismo de elección que debería utilizarse para elegir tal mandatario, si mediante voto popular, si por designación democrática entre los

gobernadores del periodo, o, si por el contrario tal región debe constituir un órgano electoral y de control para la designación de su mandatario. En general esto implicaría una evidente reforma el sistema electoral nacional, el cual será tema de análisis con posterioridad a la modificación de la actual Ley orgánica de ordenamiento territorial, cuando como en consecuencia de las exigencias de soluciones de las Regiones administrativas y de planificación, se solicite la materialización de sus derechos constitucionales.

5.3.1.2. Autonomía administrativa en las regiones.

Por su parte, la autonomía administrativa encuentra directa proporción con la facultad de ejercer las competencias que le correspondan y manejar los asuntos de su jurisdicción, tales como la organización de los servicios públicos, la administración de sus bienes, y en general el cometido de todas las funciones encaminadas a el desarrollo económico y social establecido para la entidad territorial. Por lo que, al igual que la designación de los órganos y autoridades de administración le correspondía a la Ley orgánica de ordenamiento territorial (art. 307).

En pocas palabras, tal autonomía se entiende como la facultad que tiene la entidad territorial de auto determinarse, para así lograr los cometidos designados en la administración de sus territorios y aportar a la consecución de los fines esenciales del Estado.

Es por tanto, que la designación de sus atribuciones, funciones y competencias a realizar, en consideración de los postulados constitucionales, era función de la Ley orgánica de ordenamiento territorial, pero este mandamiento fue omitido por tal ley, al excusarse y designarle la función al Congreso de la Republica como lo indica en su artículo 37; en lo que se interpreta esta designación de funciones se realizaría, por medio de una posterior ley, en su defecto ordinaria, virtud del artículo 150 numeral 4, que llegaría a establecer dichas condiciones que

permitan la materialización del derecho del artículo 287 superior, lo cual es completamente erróneo.

Tanto así, que la constitución, así como la Corte Constitucional han precisado que esta materialización es netamente atribuible a las leyes orgánicas por ser estas quienes condicionan la actuación administrativa de manera general cuando la constitución no lo ha hecho; lo que significa que era la Ley orgánica de ordenamiento territorial la que debía regular, en forma coherente y plena los temas concernientes a las competencias, atribuciones, y demás designaciones territoriales de manera general, pues su categorización de Ley orgánica le permite abarcar toda una materia, en vista de que la constitución no estableció ningunos principios generales en cuanto a las competencias de las regiones.

Todo lo contrario a la interpretación plasmada en el 2001 por el ministro del interior Armando Estrada Villa o por el representante de la cámara de representantes, periodo 2006 – 2010, Alberto Gordon May en sus proyectos de Ley orgánica de ordenamiento territorial, en donde la designación de funciones, órganos, recursos y demás mandamientos del artículo 307 de la Constitución política de 1991 se le atribuyen a la Ley ordinaria expedida por el Congreso de la República, misma que estipula la aprobación de la conversión a Regiones como entidades territoriales, señalándolo de la siguiente manera:

Artículo 31°. - Competencias de las regiones territoriales. Son competencia de las regiones territoriales, las siguientes:

- 1. Las que les sean atribuidas en la ley mediante la cual se ordena su creación.*
- 2. Las que les sean delegadas por la nación.*
- 3. Las que les sean asignadas por los departamentos.*
- 4. La coordinación de las políticas departamentales de ordenamiento territorial.*

5. Las relacionadas con la armonización de las propuestas sectoriales nacionales para cada región y el desarrollo de planes estratégicos para competitividad regional

6. Las demás que les atribuya la ley. (Armando Estrada Villa, 2001, Proyecto de Ley orgánica de ordenamiento territorial N° 041–S/2001)

Artículo 19. La región. Una región administrativa y de planificación se podrá convertir en región como entidad territorial, con sujeción a las condiciones establecidas en el artículo 307 de la constitución.

La ley que cree una región establecerá sus límites, órganos, funciones, recursos y los principios para la adopción del estatuto regional respectivo.

La creación de una región implica la desaparición de los departamentos que la integran.

(Alberto Gordon May, 2009, Proyecto de Ley orgánica de ordenamiento territorial 149/2009)

Como se evidencia, los ponentes interpretan el tenor del artículo 307 constitucional, atribuyéndole el establecimiento de funciones, órganos, recursos, y principios de adopción del estatuto regional a la ley que expide el Congreso en donde aprueba la creación de la región como entidad territorial, la cual tiene categorización de Ley ordinaria bajo los parámetros del numeral 4 del artículo 150, y en el que se establece como función del congreso “definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias”. (Const., 1991)

Que a su vez al tenor del artículo 151 encuentra una limitante contradicción al establecer que son de materia orgánica las leyes de objeto “relativas a la asignación de competencias normativas

a las entidades territoriales” (Const., 1991), competentes como se establece, para designar competencias normativas, que se interpretan como competencias de carácter general como lo es la unificación de funciones o competencias para todas las Regiones Administrativas y de Planificación, así como las de las Regiones que finalizaron la etapa preliminar para convertirse en entidad territorial.

Es por tanto que para Chávez (2003), la Corte Constitucional ha precisado que las leyes orgánicas tienen características especiales, en cuanto gozan de una posición organizadora de sistemas legales, condicionando la actuación administrativa y la expedición de otras leyes a la materia que tratan y se les ha designado por mandato constitucional.

Tanto así, que en las sentencias C-337 de 1993, C-423 de 1995, C-1379 de 2000 y C-1645 de 2000, la corte ha definido que la Ley orgánica es de naturaleza superior a las demás leyes que traten sobre la misma materia, de igual manera indica que por el carácter constitucional de la materia asignada a estas leyes, cuando una Ley ordinaria regula asuntos que no le competen se da una violación de reserva de Ley orgánica.

Sin embargo, al respecto aclaró que no todas las atribuciones específicas de competencias entre la nación y las entidades territoriales tienen que ser efectuadas por medio de una Ley orgánica, pues en algunos casos la propia constitución le atribuye ciertas competencias normativas de carácter general a las entidades territoriales (competencias normativas que de no ser tratadas por la constitución, obligatoriamente deben ser tratadas por las leyes orgánicas, en consideración de los artículos 151 y 288), por lo cual se encuentra viabilidad al establecimiento de funciones y competencias específicas basándose en los precedentes constitucionales.

Asimismo, puede ser la Ley orgánica quien deje como precedentes las competencias y funciones normativas de carácter general y por interpretación sistemática se le atribuya al

Congreso de la Republica la designación de competencias específicas mediante leyes ordinarias. Pero de igual manera, ninguno de los dos precedentes se evidencio para las regiones, por lo que se hace estrictamente necesario que sea hubiese sido la Ley orgánica de ordenamiento territorial la que estableciera esas competencias normativas generales y especificas al tiempo, en caso de no querer designarle la función a el legislativo ordinario.

5.3.1.3. Autonomía presupuestal y fiscal en las regiones.

Finalmente, por estipulaciones constitucionales la autonomía presupuestal y fiscal implica la potestad de tener un presupuesto y un patrimonio propio, para administrar los recursos, establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de funciones, al igual que la participación en las rentas nacionales (Const., 1991, art. 287).

El principio de la autonomía presupuestal le ofrece por su parte a la región como entidad territorial una separación financiera del Estado, en aras de conseguir el cumplimiento de las funciones establecidas. Es, por tanto, que el derecho atribuido a las entidades territoriales de “administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para sus funciones” (Const., 1991, art. 287, 3), encuentra su limitante en la carencia de facultades de dictar leyes tributarias, pues esta es función explicita del Congreso de la Republica al tenor del articulo 150 numeral 12.

Así las cosas, la autonomía presupuestal de manera concreta, supone la posibilidad de disponer, en forma independiente de los recursos aprobados en la Ley de presupuestos dictada por el Congreso de la República, para así poder dirigir sus finanzas, mediante la gestión y ejecución de los recursos propios, mediante la implementación de actos administrativos.

Por otro lado, en cuanto a la autonomía fiscal, esta se encuentra direccionada al derecho de “participar en las rentas nacionales” (Const., 1991, art. 288, 4), que son provenientes de las transferencias de recursos de la nación o participación de los recursos del Estado a las entidades territoriales. Sin embargo, este derecho, encuentra su limitante en la capacidad de movilidad de los recursos provenientes de las rentas nacionales como el derecho de participación de las regalías, ya que en su gran mayoría estas transferencias tienen destinaciones específicas, al tenor de los artículos 360 y 361 de la Constitución política de 1991.

Una vez conocido esto cabe mencionar, que en relación con las regiones como entidades territoriales, la presente Ley orgánica de ordenamiento territorial – Ley 1454 de 2011, también omitió la regulación de como serian establecidos sus recursos y su participación en el manejo de los ingresos provenientes del fondo nacional de regalías como lo demanda el artículo 307 superior, por las consideraciones anteriormente dichas de la redistribución de competencia por su parte a una futura Ley ordinaria por parte del Congreso de la República.

Cabe mencionar que, en cuanto a las regiones administrativas y de planificación, así como de las regiones de planeación y gestión, impartió que estas debían constituirse a partir de un patrimonio propio e independiente de los entes que la conformaran, añadiendo que en ningún caso estas entidades que las conforman podrían genera cargos a su presupuesto o al presupuesto general de la Nación, en función a sus gastos de funcionamiento. (Ley 1454, 2011, art. 17)

Del mismo modo, tal ley atribuyo en su artículo 32 que las regiones administrativas y de planificación, no generaran gastos al sistema general de participaciones, ni al sistema general de regalías, y por consiguiente, solo se financiarían con recursos y aportes que las entidades territoriales que la conforman destinaran para ellas, más los incentivos del Gobierno nacional otorgados conforme a los indicadores de sostenibilidad fiscal de la Ley 617 de 2000, los cuales

son determinados por la categorización presupuestal del departamento, y el monto de los ingresos corrientes de libre destinación, vigilando consecuentemente que dichos gastos de funcionamiento departamentales no superen los límites en porcentaje establecidos de acuerdo a su categorización, así como tampoco el valor máximo de los gastos de las asambleas y contralorías durante cada vigencia fiscal (Ley 617, 2000, Arts. 4, 8), a fin de que con estos recursos de inversión se logre el objetivo de desarrollo económico y social de sus territorios.

5.3.2. Procedimiento para la constitución de regiones como entidades territoriales.

De conformidad con los lineamientos de la Constitución política de 1991 y la actual Ley 1454 de 2011 - Ley orgánica de ordenamiento territorial, para la constitución de las regiones como entidades regionales es necesaria la realización de los siguientes pasos:

1. Constitución primaria de la Región Administrativa y de Planificación por parte de dos o más departamentos, asociados en pro del desarrollo económico y social del respectivo territorio, gozando de personería jurídica, autonomía y patrimonio propio. (Const., 1991, art. 306)

- 1.1. Se constituyen de manera voluntaria por medio de convenio o contrato plan firmado entre sus gobernantes. (Ley 1454, 2011, art. 12)

- 1.2. Su constitución requiere previa autorización de las respectivas asambleas departamentales, así como también previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial del senado. (Ley 1454, 2011, art. 30)

- 1.3. Debe existir continuidad geográfica entre los departamentos que la conformen (Ley 1454, 2011, art. 30).

2. Elevar al Congreso de la Republica la solicitud de conversión de la Región Administrativa y de Planificación a Región como entidad territorial.

2.1 Previo a la solicitud de conversión, se es necesario conocer las respectivas condiciones de conversión, las cuales por mandato constitucional le correspondía establecer a la Ley 1454 de 2011- Ley orgánica de ordenamiento territorial de la mano del concepto de la comisión de ordenamiento territorial; condiciones que en el cuerpo de la ley se remitieron a la futura expedición por parte del Congreso de la Republica de una Ley ordinaria (Ley 1454, 2011, art. 36). En todo caso, a la fecha actual se desconocen tales condiciones de conversión, ya que la LOOT desconoció el mandato constitucional (Const., 1991, art. 307), y el Congreso de la Republica tampoco se ha pronunciado al respecto.

2.2. De igual manera, en la Ley orgánica 1454 de 2011, tampoco se establecieron las atribuciones, órganos de administración, recursos de las regiones, participación de los ingresos provenientes del fondo nacional de regalías, ni los estatutos especiales de cada región tal como se ordenó constitucionalmente (Const., 1991, art. 307).

3. El Congreso de la Republica decide mediante Ley ordinaria sobre la conversión de la Región Administrativa y de Planificación a Región como entidad territorial, así como también de conformidad con el artículo 36 de la Ley 1454 de 2011 debe establecer las atribuciones, órganos de administración, recursos de la región, su participación de los ingresos provenientes del fondo nacional de regalías y definir los principios para la adopción de los estatutos especiales de la región. (Const., 1991, art. 307), lo cual en consideración de que en ni en la constitución ni en la misma Ley 1454 de 2011 se establecieron las competencias o

funciones normativas generales, resulta inadmisibles para la naturaleza de las leyes ordinarias que distribuyan o asignen competencias entre la nación y las entidades territoriales, sin que previamente se hayan establecido esos principios generales de distribución.

Finalmente, la decisión del Congreso debe someterse a referendo aprobatorio de los ciudadanos de los departamentos interesados en constituir la Región como Entidad Territorial – RET (Const., 1991, art. 307) el cual necesita del apoyo de la mitad más uno de los ciudadanos de la posible región, siempre y cuando haya participado una cuarta parte de los ciudadanos que componen el censo electoral de la respectiva circunscripción electoral, que en este caso es regional (Ley 134, 1994, art. 45).

CONCLUSIONES

Consideraciones Preliminares

El ordenamiento del territorio constituye para todo Estado un elemento básico de organización político-administrativa, en el que se evidencia la asignación de competencias a los diferentes niveles de gobierno, conocidos como entidades territoriales.

En el caso colombiano, el Estado se ha constituido a lo largo de su construcción historia en diversos modelos territoriales, tanto federales como unitarios, ya sea impuestos tras la victoria de sus idealizadores, o por consenso como sucedió con la Constitución de 1991 y su bien lograda, Asamblea Nacional Constituyente, en donde aparte de establecer a Colombia como un Estado unitario y descentralizado, con autonomía en sus entidades territoriales (Const., 1991, art.1), estableció la vocación regional, como un suspiro del logro de los federalistas que buscaban en dicha asamblea, un modelo territorial con un concepto más social, y autónomo en la gestión de sus funciones, para así lograr consolidar un desarrollo económico fuerte.

Hablar de regiones en la actualidad colombiana, evidentemente es un tema que despierta muchas pasiones, un tema que no es del todo novedoso, pues como se evidenció a lo largo de la evolución territorial Estatal, se han constituido diversos tipos de asociación de departamentos con la intención de mejorar el desarrollo económico de sus territorios como es el caso de las Corporaciones Autónomas Regionales o los Consejos Regionales de Planificación Económica y Social - CORPES; pero fue solo hasta los pronunciamientos de la Constitución de 1991 donde se vislumbró la creación de regiones como verdaderas entidades territoriales, consagrándose así, un modelo de organización regional que parte de esquemas asociativos como lo son las Regiones Administrativas y de Planificación – RAP, bajo los términos de la constitución y la ley.

Constitucionalmente, la región se constituye por la unión de dos o más departamentos, cuyo objeto principal es el desarrollo económico y social de sus respectivos territorios (Const., 1991, art. 306)

Sin embargo, tal constitución ha sido limitada en múltiples ocasiones, debido a que fue solo hasta el año 2011 cuando se aprobó la Ley orgánica de ordenamiento territorial, la cual estaba llamada a definir no solo las condiciones de conversión de las regiones técnicas administrativas y de planificación en entidades territoriales, sino también sus funciones, competencias, atribuciones, órganos de administración, recursos, y las bases para sus estatutos especiales (Const., 1991, art.307), haciendo que el tan anhelado Estado regional de los defensores del modelo territorial federalista se viera truncado por más de 20 años, al dejar sin un marco normativo que las regulara; tanto es, que aun al día de hoy dicha Ley orgánica se quedó corta, y se ha convertido en una barrera para la conversión de las mencionadas RAP en entidades territoriales acreedoras de la tan mencionada autonomía predicada por la Constitución política de 1991 en su artículo 287.

Así mismo, es oportuno resaltar la diferencia de las regiones como entidades territoriales y las regiones administrativas y de planificación; las primeras se constituyen dentro del ordenamiento territorial del país como entidades autónomas que hacen parte de la organización político-administrativa del Estado, con los mismos derechos y atribuciones que las entidades ya constituidas como es el caso de los departamentos y municipios, mientras que las regiones administrativas y de planificación no son más que divisiones imaginarias del territorio, configuradas con el único objetivo de cumplir funciones puramente administrativas y de planeación, orientadas a el desarrollo regional, la inversión y la competitividad, sin llegar a

constituir en ningún caso circunscripciones electorales dentro de la división político-administrativas del país. (Ley 1454, 2011, art. 30)

Ahora bien, como ya se ha mencionado, en Colombia, la Ley orgánica de ordenamiento territorial debía concretar la organización territorial, determinando en relación con las regiones, los requisitos para su conversión en entidades territoriales y demás funciones y competencias; que al no establecerse constitucionalmente de manera general para ser desarrolladas por las regiones como entidades territoriales, estandariza y limita a que ellas no pueden ser otorgadas por medio de leyes Ordinarias en consideración del artículo 150 numeral , en razón que a la falta de estipulación normativa primaria por el constituyente, no se le puede atribuir al legislativo la designación de competencias específicas como se alude a ser realizado en la mencionada Ley orgánica de ordenamiento territorial en su artículo 36.

Consideraciones que no fueron tenidas en cuenta por el precursor y ponente de la Ley orgánica, en ese tiempo, el Ministro del interior y de justicia German Vargas Lleras, quien tergiverso la esencia de la región dada por la Asamblea Nacional Constituyente, y menciona que en Colombia existirán regiones, pero sin estructuras burocráticas, en donde la regulación y delegación de sus competencias es otorgada mediante un contrato plan entre la Nación y las entidades territoriales, para así permitir un escenario flexible de negociación de competencias, según la capacidad fiscal, técnica o administrativa. (Ministerio de interior y de Justicia, 2011)

Pero existe algo curioso en cuanto a la implementación de la Ley orgánica de ordenamiento territorial, a pesar de ser la competente para tratar el tema regional por mandato constitucional, que aunque no es clara sobre una definición precisa de la región como entidad territorial, autoriza a la Ley 1454 de 2011 para que la reglamente, dejando de esta manera de lado tal deseo de conversión, pues como se puede evidenciar dentro del cuerpo de la misma ley, esta tampoco

contempla en su texto, definición alguna que concrete la implementación de la región como entidad territorial, por el contrario se limita a fijar directrices para que el Estado promueva la asociación de entidades territoriales de manera estratégica para la prestación adecuada de los servicios públicos, e impulsar el desarrollo territorial Estatal.

Si bien es cierto, que la Ley orgánica trae a la vida jurídica las Regiones de Planeación y Gestión – RPG, también deja en entre dicho su funcionamiento y regulación, por cuanto estas entidades solo están diseñadas para planear y ejecutar la designación de recursos; del mismo modo le establece serias restricciones presupuestales al igual que a las regiones administrativas y de planificación, debido a que para su financiación estas solo cuentan con los recursos propios que los departamentos dispongan para ellas sin que estos recursos causen un sobre cargo al presupuesto nacional, causando que no se encuentre por los departamentos un beneficio evidente alguno que amerite la reducción de sus presupuestos para conformar una entidad que no cuenta con un desarrollo legislativo que garantice su crecimiento y la posible conversión a entidades territoriales con todos los derechos que esto le acarrea, como el de participar del sistema general de regalías.

La cuestión en general radica, en que la creación de regiones como entidades territoriales como consecuencia de un proceso de conversión, más que una carrera de velocidades por conformar un país regional verdaderamente descentralizado como solución a los problemas que el modelo de organización territorial de los departamentos y municipios no alcanzo a superar, implica, primeramente, una construcción fuerte de nuevos espacios sociales, más amplios, en los que se propenda por el desarrollo económico y social con la evidente intervención estatal que tiene como fin promover su progreso, remover obstáculos y garantizar una mejor distribución del producto social, para así lograr la consecución de los fines trazados.

Es por tanto que cabría preguntarse si la actual legislación de ordenamiento territorial alcanza a cumplir con ese cometido inicial de lograr una correcta organización ya que como es evidente, la situación crítica de la tan mencionada autonomía territorial queda en cierta medida solo en los postulados constitucionales.

Si bien no es sorpresa para muchos, el fuerte de los limitantes del modelo territorial consagrado en la Constitución de 1991 es la fuerte tradición centralista del poder político, los cuales ha sido una piedra en el camino a la materialización de la descentralización y el otorgamiento de autonomía a las entidades territoriales, tal como se demuestra en la tardía expedición de las normas orgánicas de ordenamiento territorial, tras el fracaso de más de 19 proyectos de ley, aun con la demora, esta llega a brindar a la ciudadanía una regulación incompleta, dejando vacíos enormes como los que corresponden a las condiciones de conversión de las regiones a entidades territoriales, y el establecimiento de atribuciones, funciones y competencias del artículo 307 constitucional.

Sin embargo, consideramos los argumentos del profesor Toncel (2007), quien realiza un análisis de la estructura y organización adoptada por el modelo territorial colombiano de la Constitución de 1991, al concluir que el sistema departamental no ha logrado dar respuesta satisfactoria a los conflictos que agobian al país, dejando en evidencia que en el tiempo de vigencia de la actual constitución no se han materializado los cometidos de los esfuerzos que impulsaron la Asamblea Nacional Constituyente de la época, direccionados a una concreta descentralización, así como tampoco una autentica autonomía para sus entidades territoriales.

Por otro lado, para algunos analistas que se encuentran a favor de la constitución de la región como entidad territorial y el avance hacia una posible regionalización del territorio colombiano, la solución a muchos de los conflictos que agobian al país se encuentra en la implementación de

polos de desarrollo geográfico a través de las regiones, en donde se desviaría el crecimiento poblacional y la actividad económica hacia polos de mediano tamaño, que con la ayuda de políticas estatales, prerrogativas fiscales, subsidios a las inversiones y otros incentivos similares crearían beneficios para las zonas periféricas del territorio de las regiones, logrando así fomentar la competitividad del territorio, una mejor gobernabilidad y descentralización territorial, al margen de los postulados de la Constitución de 1991. (RAP Región Caribe, 2017)

A todas estas, cabría preguntarse, si la consecución de las regiones como entidades territoriales, al implicar una asociación de departamentos, se reunirían en una sola unidad, en donde se asegure la existencia de autoridades y funciones conjuntas, favorecerían la reducción de niveles de autoridades y de costos de la función pública, así como también en otro escenario a la pérdida de recursos en diversos niveles de gestión y gobierno del territorio regional.

Al respecto, los precursores de la RAP – Región Caribe, indican que no es necesario la fusión de los departamentos para conformar un solo ente territorial, pues para la Asamblea Nacional Constituyente, la institucionalización político-administrativa de la región como entidad territorial autónoma, obedece a un carácter supradepartamental, cuya iniciativa no es más que el fortalecimiento de los departamentos, y no su supresión, ya que la figura de la región posibilita:

- I. *Crear nuevos polos de desarrollo estratégicamente localizados.*
- II. *Coordinar y mediar en las acciones del Estado central sobre los departamentos.*
- III. *Disponer autónomamente sobre asuntos de interés regional.*
- IV. *Fortalecer las instancias de administración y de gobierno que asesoren y asistan técnicamente a las comunidades locales. (RAP Región Caribe, 2017, P. 21)*

De la misma manera, en relación con las implicaciones de la creación de las regiones, Galvis (2007), considera que antes de regionalizar el país se debería mejorar y buscar optimizar los departamentos por su arraigo con la población; él considera que suprimirlos no es una buena solución para reemplazarlos por entidades con poca identificación poblacional que se supone superara las fallas existentes en la administración a nivel departamental.

Consideraciones Finales

A este punto de la investigación, es claro que las implicaciones de la realidad del ordenamiento territorial colombiano imparten una exigencia en lo referente a la creación de mecanismos políticos y legales, que doten de principios legislativos al poder político, y se superen los pensamientos de las grandes masas centralistas, para que así se propenda el correcto desarrollo de las estipulaciones constitucionales en cuando a sus mandatos de descentralización y autonomía territorial para sus entidades territoriales.

Por ello, se hace necesario que la asignación clara de competencias, recursos y herramientas aplicables a la implementación de las regiones como entidades territoriales, obedezcan a criterios constitucionales de un modelo territorial direccionado a la solución de los problemas sociales y económicos que direccionen el desarrollo estatal.

De esta manera, en cuanto a el análisis de la viabilidad normativa de las regiones como entidades territoriales se abren las siguientes precisiones, cuestionamientos y recomendaciones:

1. Con la implementación de la región como potencial entidad territorial se direcciona el pensamiento a diversas connotaciones inciertas y vagas, puesto que aunque, este llamada a solucionar los vacíos y problemas de desarrollo económico dentro de la Constitución de 1991, seria equivocado declarar a Colombia como un Estado regional, por la simple mención

de la palabra región dentro de su listado de entidades territoriales, o por la inclusión del principio de autonomía, que en su esencia se encuentra direccionado a los derechos de las entidades político-administrativas consagrados en el artículo 287 de la Constitución de 1991. En cualquier caso, la región en Colombia es un proyecto por construir y consolidar en la realidad político estatal.

2. Las Regiones Administrativas y de Planificación – RAP, están llamadas a ser los entes introductorios y preparadores de las regiones como entidades territoriales, a fin de evitar la burocracia, y propender un desarrollo económico y social basado en la correcta inversión y competitividad de sus territorios. Es por tanto que, compartimos el ideal, de un periodo de tiempo mínimo de cuatro años de preparación de las regiones administrativas y de planificación para poder solicitar convertirse en entidades territoriales de conformidad con los parámetros de la constitución y la ley. Periodo en el cual se debe demostrar que se cumplió con el cometido constitucional del desarrollo del territorio, a fin de evitar querer constituirse como entidad territorial solo por fines lucrativos y como acreedores de un grado más de participación en las regalías y rentas nacionales. Una vez cumplido el periodo mínimo como RAP, aún sigue siendo voluntad si desean convertirse o no en regiones como entidades territoriales.

3. Aunque la Ley orgánica de ordenamiento territorial establece que para la conformación de regiones administrativas y de planificación estas deben contar con continuidad geográfica, la mencionada ley se queda corta al no precisar si existe o no flexibilidad regional, que posibilite a un departamento a pertenecer a varias regiones, así como tampoco las condiciones para el paso de un departamento de una región a otra.

4. En consideración de que la Constitución política de 1991 habla de manera muy somera de las regiones, la Ley orgánica de ordenamiento territorial, más que ser un apoyo que

posibilite su creación debido a su falta de compromiso y amplios vacíos con el tema, se convirtió en un limitante para el ordenamiento regional colombiano, y no como el apoyo que la constitución alega que debería ser.

5. Es evidente que la Ley orgánica de ordenamiento territorial, en razón de la diversidad regional permite que la estructuración administrativa, las competencias y funciones para cada región puedan ser definidas por cada una de ellas al momento de constituirse; a pesar de ello, esta libertad contraria los preceptos de la constitución ya que de conformidad con el artículo 151 de la constitución de 1991, se ordena al Congreso de la Republica que el tema de asignación de competencias normativas de las entidades territoriales se realice únicamente por Ley orgánica, al igual que como lo establece el artículo 307 y 288 de la constitución de 1991. Más no por medio de la Ley ordinaria que expide el Congreso de la Republica al aprobar la conversión de la región a entidad territorial, como se pretende en los postulados de la Ley orgánica de ordenamiento territorial.

6. Para la conversión de la región administrativa y de planificación se requieren de las condiciones que debían haber sido establecidas en la Ley orgánica de ordenamiento territorial, las cuales fueron omitidas por el legislador. Lo cual implica, que a la actualidad se desconozcan los mandatos constitucionales y las posibilidades que tienen las regiones administrativas y de planificación de convertirse en regiones como entidades territoriales.

7. Debido a que de la misma manera como se omitieron las condiciones de conversión, se desconoce el establecimiento de los órganos de administración de la región por parte de la Ley orgánica de ordenamiento territorial, se hace difícil determinar si la dirección ejecutiva de la región tanto administrativa y de planificación como entidad territorial se someterá al voto popular, o será discrecional entre los departamentos que la conforman. Así como también

se desconocen los demás órganos de control, encargados del correcto funcionamiento de la entidad territorial.

8. En ocasión de la falta de establecimiento de las funciones por parte de las regiones en la Ley orgánica de ordenamiento territorial, como en la constitución, surgen los siguientes interrogantes:

- ¿Cuál sería el grado de compromiso de la Nación y de la región en la participación de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo?
- ¿Cuál es el grado de compromiso de la nación en la asignación de recursos para la ejecución del Plan regional? ¿Se establecería un porcentaje de participación fija, como se realiza con los departamentos? o ¿sus recursos se constituirían de la suma de todos los porcentajes de participación de los departamentos que lo integran?
- ¿Es posible que un departamento pertenezca a más de una región administrativa y por consiguiente una vez convertida en entidad territorial pertenecer a ambas entidades?
- ¿Puede un departamento posteriormente retirarse de la conformación de la región administrativa y de planificación o de la consecuente región como entidad territorial?
- ¿Cómo se elige el director ejecutivo regional, y en consiguiente como puede destituirse?
- ¿Al crearse las regiones como entidades territoriales desaparecen los departamentos que la conforman, o continúan con el carácter supradepartamental que tienen cuando están constituidos como regiones administrativas y de planificación?

- ¿Son las regiones de planeación y gestión, realmente necesarias aun a sabiendas de las limitantes y vacíos jurídicos presentados en las regiones administrativas y de planeación?

- ¿Se constituyen las regiones de planeación y gestión como un verdadero nivel burocrático en la designación de funciones que pueden ser ejecutadas y vigiladas por las mismas las regiones administrativas y de planeación, regiones como entidades territoriales?

En conclusión, la viabilidad normativa de la creación de las regiones como entidades territoriales a partir de la Constitución política de Colombia de 1991 hoy en día se encuentra limitada con ocasión del vacío normativo existente, ya que como quedó demostrado en el transcurso de esta investigación el legislador se quedó corto al momento de promulgar la Ley 1454 de 2011, actual Ley orgánica de ordenamiento territorial, pasando por alto los mandamientos constitucionales, que imposibilitan la conversión de las regiones administrativas y de planeación en regiones como entidades territoriales.

Por lo cual se podría optar como posibles soluciones a la promulgación de una Ley orgánica complementaria o una ley reformativa de la actual Ley orgánica de ordenamiento territorial en la que evidentemente se determinen las competencias, requisitos de conversión, órganos administrativos y de control, atribuciones, recursos, participación en el manejo de los ingresos provenientes del fondo nacional de regalías e igualmente definir los principios para la adopción de estatutos especiales de cada región como lo demanda la Constitución de 1991 en el artículo 307.

En un segundo escenario, sería la eventual reforma constitucional al título XI y XII de la Constitución política de 1991 que tratan la organización territorial del país y el régimen económico, mediante una iniciativa de gobierno o popular a fin de crear las competencias normativas primarias de las regiones.

A este punto de la investigación, son claras las dificultades a presentarse en el caso de llevarse a cabo la primera o segunda alternativa, ya que por la primera, imaginémonos cuando demoraría el legislativo en expedir una nueva Ley orgánica que regule la creación de las regiones como entidades territoriales si fue necesario el paso de 20 años para que por fin aprobaran una incompleta y vacía ley, y por la otra opción súmele la poca iniciativa popular de los ciudadanos de querer regular una entidad que desconocen y que solo se encuentra en el imaginario colectivo.

Y como complemento, idealícese que la implementación de cualquiera de las dos opciones le acarrearía al país una evidente reforma política, electoral, fiscal, tributaria y presupuestal, para que así por fin se den respuesta a los requerimientos de los gobernadores o departamentos que en realidad desean desde memorables tiempos constituirse en regiones como entidades territoriales, como es el caso del caribe colombiano, y su insuperable deseo de constituirse como Región Caribe.

REFERENCIAS

- Acosta, A. (2001). Regiones administrativas de planeación. Sociedad geográfica de Colombia.
Recuperado de: https://www.sogeocol.edu.co/documentos/reg_activas.pdf
- Aguilera, M. (2002). División política administrativa de Colombia. Recuperado de:
<http://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-145/division-politica-administrativa-de-colombia>
- Andrade, A. (1994). El ordenamiento territorial en el Instituto Geográfico Agustín Codazzi:
Comisión de ordenamiento territorial. Bogotá, Colombia: Instituto Geográfico Agustín Codazzi.
- Arnold, R. (2012). Parlamento y organización territorial en Alemania. Trabajo presentado en XVIII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos. 123-132. [ISBN 9788430955206]. Recuperado de:
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5343191>
- Asamblea Nacional Constituyente. (1991). ponencias de la comisión segunda de organización territorial de Colombia. Recuperado de:
<http://babel.banrepcultural.org/cdm/ref/collection/p17054coll28/id/359>
- Asamblea Nacional de la Republica de Nicaragua. (15 de agosto de 1989). Ley de división política administrativa. [Ley 59 de 1989]. DO: 189. Recuperado de:
<http://legislacion.asamblea.gob.ni/normaweb.nsf/9e314815a08d4a6206257265005d21f9/a74e3adc1d330f5d062570a100584a4c?OpenDocument>
- Asamblea Nacional de la Republica de Nicaragua. (7 de septiembre de 1987). Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua. [Ley 28 de 1987]. DO: 238. Recuperado de: <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/nic163854.pdf>

- Barón, J. (2002). Las regiones económicas de Colombia: un análisis de clústers. Serie de documentos de trabajo sobre economía regional. 23a ed. Cartagena, Colombia: Banco de la Republica. recuperado de:
http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura_finanzas/pdf/DTSER23-REGIONESECONOMICAS.pdf
- Burdeau, G. (1981). Derecho constitucional e instituciones políticas; traducción por Ramon Falcon. 18a Ed. Madrid, España: Editora Nacional.
- Cárdenas, M. (1978). Reforma del régimen departamental y municipal. En botero, C. ed. (1983). Propuestas sobre descentralización en Colombia (pp. 147-149). Bogotá, Colombia: Universidad de los andes.
- Casas, J. (1980). La regionalización geográfica de España. En asociación de geógrafos españoles. La región y la geografía española. (pp. 163 – 178). Recuperado de:
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2230470>
- Chávez, A. (2003). La Ley orgánica de ordenamiento territorial en la Constitución de 1991. Elementos para su comparación con el Derecho español. Estudios Socio-Jurídicos. 5(1) 335-352. [ISSN 0124-0579]. Recuperado de:
http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0124-05792003000100011
- Comisión de Ordenamiento Territorial. (1992). Boletín N° 3. mayo de 1992. Bogotá, Colombia.
- Comisión de Ordenamiento Territorial. (2013). Lineamientos para el proceso de ordenamiento territorial departamental, contenidos básicos. Recuperado de:
<https://www.usbcali.edu.co/sites/default/files/lineamientosdelacot.pdf>
- Congreso de la República de Venezuela. (11 de agosto de 1983). Ley orgánica para la ordenación del territorio. DO: 3.238 Extraordinario. Recuperado de:

<http://www.defiendete.org/html/de->

[interes/LEYES%20DE%20VENEZUELA/LEYES%20DE%20VENEZUELA%20II/LEY%20ORGANICA%20PARA%20LA%20ORDENACION%20DEL%20TERRITORIO.htm](http://www.defiendete.org/html/de-interes/LEYES%20DE%20VENEZUELA/LEYES%20DE%20VENEZUELA%20II/LEY%20ORGANICA%20PARA%20LA%20ORDENACION%20DEL%20TERRITORIO.htm)

Congreso de la República. (15 de julio de 1994). Ley orgánica del plan de desarrollo [Ley 152 de 1994]. DO:41.450.

Congreso de la República. (28 de junio de 2011). Ley orgánica de ordenamiento territorial [Ley1454 de 2011]. DO: 48.115.

Congreso de la República. (6 de octubre de 2000). reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional [Ley 617 de 2000]. DO: 44.188.

Congreso de la República. (8 de octubre de 1985). Creación de la región de planificación de la Costa Atlántica, se dictan otras disposiciones sobre planificación regional y se otorgan facultades extraordinarias al presidente de la República. [Ley 76 de 1985]. DO: 37.186.

Congreso Nacional de Chile. (5 de noviembre de 1992). Ley orgánica constitucional sobre gobierno y Administración regional. [Ley 19.175 de 1992]. Recuperado de:

<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30542>

Constitución de Nicaragua [Const.]. (1987). Recuperado de:

https://www.oas.org/juridico/mla/sp/nic/sp_nic-int-text-const.pdf

Constitución política de Colombia [Const.]. (1886). Recuperado de:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=7153>

Constitución política de Colombia [Const.]. (1991). Recuperado de:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>

Constitución política de la República de Chile [Const.]. (1980). Recuperado de:

https://www.camara.cl/camara/media/docs/constitucion_politica.pdf

Constitución política del Estado de Bolivia [Const.]. (2009). Recuperado de:

https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Bolivia.pdf

Corte Constitucional, Sala plena (14 de enero de 1993) Sentencia C-004. [MP. Ciro Angarita Barón].

Corte Constitucional, Sala Plena (21 de noviembre de 1994) Sentencia C-520. [MP. Hernando Herrera Vergara].

Corte Constitucional, Sala Plena (5 de junio de 2001) Sentencia C-579. [MP. Eduardo Montealegre Lynett].

Corte Constitucional, Sala Plena. (4 de marzo de 2010). Sentencia C 149. [MP. Jorge Iván Palacio Palacio].

Cruzado, R., Botero, F. (1995). Origen y Evolución de una experiencia en Planificación del desarrollo regional: SIPUR. (Trabajo de Grado). Universidad del Atlántico. Barranquilla, Colombia.

Cuadros, D. (2009) Región y Autonomía regional. Revista Serie boliviana autonómica. 3a ed. Ministerio de Autonomía. Recuperado de: <http://www.bivica.org/upload/autonomia-regional.pdf>

Departamento Administrativo Nacional De Planeación. (2010). ordenamiento Territorial.

Recuperado de:

<http://www.dnp.gov.co/portalweb/programas/desarrolloterritorial/ordenamientoydesarrolloterritorial/ordenamientoterritorial.aspx>.

Domínguez, C. (1997). Territorio y región en la amazonia occidental colombiana: conceptos básicos. En Memorias del primer encuentro de investigadores del piedemonte amazónico (Florencia, Caquetá, 1997). Bogotá, Colombia: Tercer Mundo.

Domínguez, C., Chaparro, J., Gómez, C. (2006). Construcción y deconstrucción territorial del Caribe Colombiano en el siglo XIX. Scripta Nova Revista electrónica de geografía y ciencias sociales. Barcelona, España: Universidad de Barcelona, 10(218), 75- 91. [ISSN: 1138-9788]. Recuperado de: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-218-75.htm>

Espejo, C. (2003). Anotaciones En Torno Al Concepto De Región. Nimbus: Revista de climatología, meteorología y paisaje, 11(12), 67-88, [ISSN 1139-7136]. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=839169>

Estrada, A. (2001). Proyecto de Ley orgánica de ordenamiento territorial [PLOOT 041–S/2001]. Recuperado de:
<http://186.116.11.66/suimweb/ARCHIVOS/NORMAS/NORMATIVA%20COLOMBIA/COL%20-%20PROYECTO%20LEY%20ORG%20NICA%20DE%20ORDENAMIENTO%20TERRITORIAL.PDF>

Fornaguera, M., Guhl, E. (1969) Ordenamiento de territorio con base en el epicentro regional. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional.

Galvis, F. (2007). El Municipio Colombiano. 4a Ed, Bogotá: Temis.

González, F. (1994). Elementos de ciencia administrativa. Comprende el bosquejo de un sistema de Administración Pública para un Estado Republicano, Bogotá, Colombia: ESAP.

Gordon, A. (2009). Proyecto de Ley orgánica de ordenamiento territorial [PLOOT 149/2009].

Recuperado de:

http://168.176.60.11/cursos/humanas/2015839/mod4/pdf/propuesta_ordenamiento_territorial_suarez_normando__un_2010.pdf

Gutiérrez, J., Hendrick, C. (2013). Estudios regionales para el crecimiento económico de

Venezuela. 3(1-2) 66-75, [ISSN 2244-7334]. Recuperado de:

<http://produccioncientificaluz.org/index.php/redieluz/article/view/19434>

Hauriou, A. (1980). Derecho constitucional e instituciones políticas, 2a ed. Barcelona, España:

Ariel.

Herrera, W. (2002). Las regiones en Colombia: Continuación del tema sobre Organización

Territorial. Revista de Derecho de la Universidad del Norte, enero-junio (17), [ISSN:2145-9355]. Recuperado de:

<http://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/derecho/article/viewArticle/2996>

Hildebrand, A. (1996) Política de Ordenación del Territorio en Europa. Vol.8. Sevilla, España:

Universidad de Sevilla.

Ibáñez, J. (2007). Estudios de derecho constitucional y administrativo. 2a ed. Bogotá, Colombia:

Legis.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (1996). Guía metodológica para la formulación del plan

de ordenamiento territorial urbano, aplicable a ciudades. Bogotá, Colombia: Linotipia

Bolívar.

Instituto Nacional de Estadísticas (2008). Chile: División político-administrativa y censal, 2007.

Recuperado de:

http://historico.ine.cl/canales/chile_estadistico/territorio/division_politico_administrativa/pdf/DPA_COMPLETA.pdf

- Jaramillo, J. (1989). *Ensayos de historia social. Tomo II*. Bogotá, Colombia: Tercer Mundo.
- Jaramillo, J. (1996). *La descentralización. Alcances e implicaciones de un proceso*. Medellín, Colombia: Universidad de Medellín.
- Jellinek, G. (1981). *Fragmentos de Estado*. Madrid, España: S.L. Civitas ediciones.
- Jiménez, W. (2010). Ordenamiento territorial: problema bicentenario. *Revista Diálogos de Saberes*, julio-diciembre (33), 77-91, [ISSN 0124-0021]. Recuperado de:
<http://www.unilibre.edu.co/dialogos/admin/upload/index.php?act=view&id=19>
- Jolly, J. (2005). *Departamento y políticas públicas. El gobernador regidor o actor gobernante en crisis y futuro de los departamentos en Colombia*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado-Fundación Konrad Adenauer.
- Loaiza, G. (2012). Las Primeras Constituciones de Colombia, 1811-1821. *Historia y Espacio*, 10(42), 185-205. doi:10.25100/hye.v10i42.1225
- Massiris, A. (1997). Ordenamiento territorial, Región y procesos de construcción regional. *Revista Perspectiva Geográfica*, 1ª ed. 7-87. Recuperado de:
<http://www.massiris.com/2012/08/ordenamiento-territorial-y-procesos-de.html>
- Massiris, Á. (1999). Ordenamiento territorial: experiencias internacionales y desarrollos conceptuales y legales realizados en Colombia. *Revista Perspectiva Geográfica*, 4ª ed. 7-75. Recuperado de: <http://www.massiris.com/2012/08/ordenamiento-territorial-experiencias.html>

Massiris, Á. (2006). Políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial: Realidad y desafíos.

Tunja, Colombia: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Recuperado de:

<http://www.massiris.com/2012/09/libro-politicas-latinoamericanas-de.html>

Mendoza, A. (2003). Ordenamiento territorial: Oportunidad para organizar a Colombia como un

Estado regional. Recuperado de: <http://www.sogeocol.com.co/documentos/3otc.pdf>.

Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente de Bolivia. (1996). Secretaría Nacional

de Planificación, Subsecretaría de Ordenamiento Territorial. El ordenamiento territorial en

Bolivia. La Paz. Recuperado de:

http://atlasflacma.weebly.com/uploads/5/0/5/0/5050016/ley_de_ordenamiento_territorial_en_bolivia.pdf

Ministerio de Interior y de Justicia. (2011). Cartilla de la Ley orgánica de ordenamiento

territorial. Recuperado de:

https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/cartilla_ley_organica_de_ordenamiento_territorial.pdf

Molina, M. (1986). Paisaje y región: una aproximación conceptual y metodológica. En García,

A. (coord.). Teoría y práctica de la geografía (pp. 63-87).

<http://62.204.194.43/fez/eserv/bibliuned:ETFSerieVII1988-2040/Documento.pdf>

Moncayo, E. (2005). La evolución de las políticas regionales en Colombia: un enfoque

generacional. En Cuervo, I. et al. Colombia regional. Alternativas y estrategias, Bogotá,

Colombia: Universidad Externado de Colombia, Honrad Adenauer-Stiftung, (ISBN: 958-710-009-3).

- Morales, F. et al. (2005). Regionalización y descentralización. *Revista de derecho*. Vol. 51. 257-268. [ISSN 1810-9934]. Recuperado de:
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5110813>
- Penagos, G. (2003). La descentralización territorial en el estado unitario. *vniversistas*, 52(105), [ISSN: 2011-1711]. Recuperado de:
<http://revistas.javeriana.edu.co/index.php/vnijuri/article/view/14839>
- Pérez, F. (1883). *Geografía general física y política de los Estados Unidos de Colombia y geografía particular de la ciudad de Bogotá*. Bogotá, Colombia: Imprenta de Echeverría Hermanos.
- Pérez, J. (1997). *Derecho constitucional colombiano*. 5ª ed. Bogotá, Colombia: Temis.
- Pombo, M., Guerra, J. (Comp.). (1892). *Constituciones de Colombia*. Bogotá, Colombia: Imprenta de Echeverría Hermanos. Recuperado de:
<https://archive.org/details/constitucionesd00guergoog>
- Presidente de la Republica. (3 de octubre de 1986). Creación de la región de planificación de la Amazonia [Decreto 3083 de 1986]. DO:37.661.
- Presidente de la Republica. (3 de octubre de 1986). Creación de la región de planificación de Orinoquia [Decreto 3084 de 1986]. DO:37.661.
- Presidente de la Republica. (3 de octubre de 1986). Creación de la región de planificación del Occidente Colombiano [Decreto 3085 de 1986]. DO:37.661.
- Presidente de la Republica. (3 de octubre de 1986). Creación de la región de planificación del Centro-Oriente Colombiano [Decreto 3086 de 1986]. DO:37.661.
- Procuraduría General de la Republica. (2011). *Descentralización y entidades territoriales*. Recuperado de:

<https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Cartilla%20descentralizaci%C3%B3n.pdf>

Rangel, A. (1993). El desarrollo regional. Módulo auto formativo. Bogotá, Colombia: Escuela Superior de Administración Pública, ESAP.

RAP – Región Caribe. (2017). Documento técnico de soporte – RAP Caribe. Recuperado de: <http://rapcaribe.com.co/2017/11/11/documento-tecnico-soporte-rap-caribe/>

Real Academia Española. (2014). Diccionario de la lengua española. 23a ed. Recuperado de: <http://dle.rae.es/?id=VioIAfG>

Restrepo, J. (2004). Región y regionalismo ¿autonomía o integración? Bitácora Urbano Territorial, 1(8), 44-55. Recuperado de: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/18756/19651>

Roberto, D. (1983). Derecho Administrativo. Buenos Aires, Argentina: Ciudad Argentina Hispania.

Rodríguez, J. (1992). El ordenamiento territorial de cara al país. Manizales, Colombia: Centro de comunicación Universidad de Manizales.

Rodríguez, L. (1998). Derecho administrativo – general y colombiano; 10a Ed. Bogotá, Colombia: Temis.

Rodríguez, L. (2002). Derecho administrativo colombiano. Bogotá, Colombia: Temis.

Salazar, J. (2012). Misión para el fortalecimiento del sistema de ciudades. Dirección de Desarrollo Urbano Subdirección de Vivienda y Desarrollo Urbano – DNP. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Vivienda%20Agua%20y%20Desarrollo%20Urbano/Instrumentos%20de%20Planificaci%C3%B3n%20E2%80%93%20Jos%C3%A9%20Salazar.pdf>

Samper, J. (1951). Historia del Derecho constitucional colombiano, desde 1810 hasta 1886.

Bogotá, Colombia: Biblioteca Popular de Cultura Colombiana.

Sanabria, C. (2010). La ordenación del territorio o política territorial en Venezuela. 21(40), 13-

44. Caracas, Venezuela: Terra Nueva Etapa. Recuperado de:

<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=72116276002>

Segura, S., Sáenz, M. (2012). Constitución de las regiones como fortalecimiento de la

Organización territorial colombiana: Funcionamiento de la región entidad territorial en el marco jurídico del Estado unitario. (Trabajo de grado, Universidad de Cartagena).

Recuperado de:

<http://190.242.62.234:8080/jspui/bitstream/11227/832/1/CONSTITUCI%C3%93N%20DE%20LAS%20REGIONES%20COMO%20FORTALECIMIENTO%20DE%20LA%20ORGANIZACI%C3%93N%20TERRITORIAL%20COLOMBIANA.pdf>

Simioni, J. (1999). Consensos Urbanos, Aportes del Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos. Bogotá, Colombia: Cepal.

Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo - SUBDERE. (2011). Plan de

Ordenamiento Territorial: Contenido y Procedimientos. 1a ed. [ISBN.: 978-956-8468-32-3]. Recuperado de: www.superacionpobreza.cl/wp-content/uploads/.../articles-83896_recurso_1_1.pdf

Suelt, V. (2008). La organización territorial colombiana frente a la tendencia contemporánea de configuración federal. Revista Estudios Socio-Juridicos,10(1), [ISSN:2145-4531].

Recuperado de: <http://revistas.urosario.edu.co/index.php/sociojuridicos/article/view/351>

Tirado, A. (1983). Descentralización y centralización en Colombia, Bogotá, Colombia:

Fundación Friedrich Naumann.

- Toncel, W. (2007). Modelo Territorial Colombiano: Departamentos o regiones. En Pallares, J. et al. Organización Territorial, Desarrollos, Tendencias Y Desafíos (pp. 196 – 210). [ISBN: 978-958-44-1311-6]. Cartagena, Colombia: Alpha Impresores.
- Tuirán, A. (2013), Territorio y ordenamiento territorial. Posibilidades para la construcción de la región como nivel intermedio de gobierno. En Calle et al., Una Mirada A Las Regiones Desde La Justicia Constitucional (pp. 397-409). Bogotá, Colombia: Universidad del Rosario
- Uribe, J. (2011). Estudio de la provincia en el modelo territorial colombiano y su perspectiva frente a los desafíos que impone la constitución de 1991. (Tesis de maestría, Universidad del Rosario). Recuperado de: <http://repository.urosario.edu.co/handle/10336/2653>
- Utria, R. (1971). Rigideces y potencialidades de la estructura regional del desarrollo colombiano. Revista de la sociedad colombiana de planificación. 4a ed. 1-37. Recuperado de: https://issuu.com/publicacionesfaciso/docs/revista_estudios_sociales__n_40
- Vidal, J. (1981). Descentralización? Regionalización? Federalismo?. Bogotá, Colombia: Universidad externado de Colombia.
- Vidal, J. (2001a). La región en la organización territorial del Estado. Bogotá, Colombia: Universidad del Rosario.
- Vidal, J. (2001b). Región y Constitución, revista pensamiento Jurídico, 14 a ed. Universidad Nacional de Colombia, [ISSN: 0122-1108]. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3618420.pdf>
- Zinck, A. (1992). Notas del seminario sobre ordenamiento territorial y regionalización, Bogotá, Colombia: Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Zuluaga, R. (2014). Historia del constitucionalismo en Colombia. Una introducción. Revista Estudios de Derecho; 71(157), [ISSN: 2145-615]. Recuperado de:
<http://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/red/article/view/21659>