

**CONSTITUCIÓN DE LAS REGIONES COMO FORTALECIMIENTO DE LA
ORGANIZACIÓN TERRITORIAL COLOMBIANA**
**Funcionamiento de la Región Entidad Territorial en el marco jurídico del
Estado unitario**

**SAMIR SEGUNDO SEGURA SÁENZ
MAC ARTHUR SÁENZ MARTÍNEZ**

**UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
PROGRAMA DE DERECHO
CARTAGENA DE INDIAS D. T. Y C.
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**

**SAMIR SEGUNDO SEGURA SÁENZ
MAC ARTHUR SÁENZ MARTÍNEZ**

Monografía presentada como requisito para optar al título Abogado

**Asesor:
Dr. HENRY VALLE BENEDETTI**

**UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
PROGRAMA DE DERECHO
CARTAGENA DE INDIAS D. T. Y C.**

2012

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	5
1. FORMAS DE ESTADO EN LA ACTUALIDAD	6
1.1.1 Estados de Unión Personal	7
1.1.2. Estados de Unión Real	7
1.1.3. Las Confederaciones.....	8
1.2. FORMAS DE ESTADO CONTEMPORÁNEAS	9
1.2.1. Estado unitario.....	9
1.2.1.1. Participación del territorio en el ejercicio de competencias administrativas.....	10
1.2.1.2. Elementos de la Descentralización Territorial.....	11
1.2.2. Estado Federal	12
1.2.2.1. Características del Estado Federal.....	12
1.2.3. Elementos Comparativos entre el Estado Unitario y el Estado Federal....	15
1.2.4. Estado Regional	16
2. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL EN ITALIA Y ESPAÑA.....	21
2.1. EL ESTADO REGIONAL ITALIANO.....	21
2.1.1. Características de las regiones italianas	22
2.1.2. Evolución del Estado regional italiano	24
2.2. EL ESTADO AUTONÓMICO ESPAÑOL	27
2.2.1 Características.....	28
3. ORDENAMIENTO TERRITORIAL COLOMBIANO	30

3.1. GENERALIDADES DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL.....	33
3.2. LOS DEPARTAMENTOS	34
3.3. LOS MUNICIPIOS	35
4. JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL COLOMBIANA SOBRE AUTONOMÍA TERRITORIAL	37
5. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LAS REGIONES.....	45
5.1. REGULACIÓN CONSTITUCIONAL	45
5.1.1. Parte dogmática: Preámbulo y principios fundamentales	45
5.1.2. Parte orgánica: Título XI referente a la Organización Territorial	49
5.2. DESARROLLO LEGAL.....	53
5.2.1. Consideraciones Previas	53
5.2.2. Ley 1454 de 2011. ¡Por fin normas orgánicas de ordenamiento territorial!	57
5.2.3. Citación de la ley 1454 de 2011.....	61
6. LA CUESTIÓN REGIONAL EN COLOMBIA.....	92
6.1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES	92
6.2. NECESIDAD DE CREACIÓN DE LAS REGIONES	93
6.3 ELEMENTOS BÁSICOS PARA LA LEGISLACIÓN SOBRE LA REGIÓN ENTIDAD TERRITORIAL	96
7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	98
BIBLIOGRAFÍA.....	101

INTRODUCCIÓN

La razón de ser de esta monografía es el examen del cumplimiento de postulados constitucionales de suma importancia para una ciudadanía plural como la colombiana, en la hacen parte de la nación grupos poblacionales con una gran riqueza cultural, distintos unos de otros, que a pesar de sus diferencias, han tenido a bien considerarse parte la nación colombiana; pero que desean conservar sus costumbres y gozar de un amplio margen para obrar y jugar un papel protagónico en la construcción de su propio desarrollo, para lo cual es imprescindible contar con cierto nivel de autonomía. Estos derechos han sido reconocidos por la Constitución a los habitantes de los distintos territorios, delegando su desarrollo normativo al Congreso de la República, institución que por más de 20 años omitió su deber de aprobar normas orgánicas de organización territorial, expidiendo sólo hasta 2011 una ley sobre la materia, que además de tardía se expidió incompleta, perdurando la omisión legislativa en materias de suma importancia para las garantías reconocidas, tales como la regulación de la constitución de las regiones en su fase de entidad territorial.

Tomando los ejemplos de Estado regional italiano y español, con fundamento en el marco constitucional colombiano sobre organización territorial y en la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la materia, llegamos a la conclusión que, de existir la voluntad por parte del legislativo -y eventualmente del ejecutivo- sería posible incluso instaurar en Colombia un Estado en el que las entidades territoriales jueguen un papel protagónico, gozando de altos niveles de autonomía, todo respetando el principio constitucional de la República unitaria.

1. FORMAS DE ESTADO EN LA ACTUALIDAD

Es necesario comenzar precisando lo que entenderemos por *forma de Estado*. Acogemos el concepto que nos propone, entre otros, el Dr. Iván Vila Casado, quien se refiere así a la forma de Estado: es la manera como se determina la estructura interna del poder en relación con el territorio¹. Entonces, tendremos Estados unitarios, si el poder se ejerce desde un centro único, y Estados federales, si es ejercido desde centros dispersos en el territorio. En el mismo sentido se pronuncia el Dr. Vladimiro Naranjo Meza, quien sostiene que puede definirse la forma de un Estado siguiendo dos criterios, uno político y otro jurídico. Según este último criterio “el principio que determina la forma de Estado procede de la estructura interna del poder”². Es de anotar que otros autores utilizan la expresión *tipos de Estado*³ y otros, *modelo de Estado*⁴. Nos quedaremos con el término *forma de Estado*.

La inclinación de una nación o pueblo por una determinada forma de Estado se define por circunstancias históricas⁵, las cuales influyen de distintas maneras en la distribución del poder público dentro del territorio. No debe pasar desapercibida la importancia de la extensión del territorio, es decir, su área geográfica. Al revisar este punto encontramos que, como regla general, los Estados con mayor territorio tienden a ser federales⁶, mientras que los Estados más pequeños tienden a ser

¹ VILA CASADO, Iván. *Fundamentos del Derecho Constitucional Contemporáneo*. Editorial Legis. Bogotá D.C. 2007. Pág. 337.

² NARANJO MESA, Vladimiro. *Teoría Constitucional e Instituciones Políticas*. Undécima edición. Editorial Temis. Bogotá D.C. 2010. Pág. 304.

³ RINCÓN VANEGAS, Omar y otros. *Lo Público: La Construcción de lo Público*. Tercer eje del Programa Liderazgo para la Transformación. Convenio entre la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) y la Corporación Andina de Fomento (CAF). Tercera Edición, 2007.

⁴ VIDAL PERDOMO, Jaime. *Derecho Administrativo*. Decimotercera edición, segunda Reimpresión. Editorial Legis. Bogotá. 2010. Pág. 45.

⁵ VILA CASADO, obra citada, pág.337.

⁶ Notamos que esto es así en todo el Continente Americano, países donde los Estados federales (por lo menos los que se hacen llamar federales) son los más extensos: Canadá, Estados Unidos, México, Venezuela, Brasil y Argentina. Así sucede también, con algunas excepciones, en África, Asia y Oceanía, no tanto en Europa.

unitarios. Esta regla por supuesto tiene sus excepciones. No obstante, se observa que la forma predominante en el mundo actual es el Estado unitario. La mayoría de países del mundo son Estados unitarios.

1.1. FORMAS DE ESTADO ARCAICAS

El Dr. Vila Casado propone un estudio de las formas de Estado que existieron en el pasado, las cuales llama *arcaicas*⁷: son los Estados de unión personal y los de unión real, así como las Confederaciones. Haremos aquí un breve repaso de ellas.

1.1.1 Estados de Unión Personal

Sucede cuando Estados independientes en un momento determinado son gobernados por una misma persona en razón de las leyes de sucesión⁸, manteniéndose en ellos las instituciones y el ordenamiento propios. Un ejemplo fue lo sucedido entre Gran Bretaña y Hannover en los siglos XVIII y XIX: Jorge I, quien era duque de Hannover accedió al trono de Gran Bretaña en 1714. La unión personal de los dos Estados duró 123 años. También podemos mencionar el caso de los reinos de Castilla y Aragón en el descubrimiento de América.

Prélot, citado por Vidal Perdomo, anota que la unión personal no es exclusiva de las monarquías, y apoyando su argumento en que varias repúblicas fueron presididas simultáneamente por Simón Bolívar⁹.

1.1.2. Estados de Unión Real

Es la reunión de dos o más Estados, los cuales son gobernados por un mismo monarca, pero en este caso comparten algunas instituciones, tales como las encargadas de la diplomacia y las fuerzas militares. El pacto cobraba jerarquía

⁷ VILA CASADO, obra citada, pág.338.

⁸ VIDAL PERDOMO, Jaime. *Derecho Constitucional General e Instituciones Políticas Colombianas*. Editorial Legis. Bogotá. 2009. Pág. 202.

⁹ *Ibíd.* Pág. 202.

constitucional en ambos Estados¹⁰. Ejemplo es el Imperio Austro-Húngaro, conformado por Austria y Hungría desde 1867 hasta 1918: el jefe de Estado era Emperador en Austria y Rey en Hungría, teniendo un mismo gobierno.

Prélot, nuevamente citado por Vidal Perdomo, sostiene que la unión real tiene algunos rasgos característicos de la unión personal y las confederaciones, en vista de que hay un mismo gobernante para los dos Estados y que éstos vienen a compartir algunas instituciones¹¹.

1.1.3. Las Confederaciones

La Confederación es una forma de Estado que surge de la firma de un tratado de derecho internacional¹² (no en virtud de una Constitución), con la cual se busca la defensa de intereses comunes. Aquí cada Estado miembro mantiene su soberanía, sus instituciones y sus normas. En general, puede decirse que las funciones que se ceden a la Confederación son mínimas, y se encuentran en forma expresa en el documento constitutivo. Se crean órganos comunes para el cumplimiento de algunas funciones. Los Estados confederados no comparten territorio ni legislación, tampoco la organización judicial. Las decisiones de la Confederación no vinculan directamente a los ciudadanos, los Estados miembros son los encargados de ejecutar las decisiones que se toman en los órganos comunes, lo cual se ve como una debilidad de esta forma asociativa¹³.

Se ha observado que históricamente las confederaciones fueron una etapa de transición hacia la federación¹⁴. Estados Unidos al principio fue una Confederación formada por las 13 colonias que se habían independizado en 1776, las cuales se asociaron para defenderse de Gran Bretaña en vista del intento de reconquista.

¹⁰ VILA CASADO, obra citada, pág.339.

¹¹ VIDAL PERDOMO, obra citada, pág. 203.

¹² VILA CASADO, obra citada, pág.339.

¹³ *Ibíd.* Pág.340.

¹⁴ Ver por ejemplo a VIDAL PERDOMO, obra citada, pág. 203.

Pocos años después, en 1787, decidieron abandonar la Confederación y organizarse como Federación.

En Colombia, comenzamos nuestra vida independiente en 1811 con el Acta de Federación de las Provincias Unidas de la Nueva Granada, que en su artículo primero decía que las provincias signatarias constituían una Confederación. El documento, que no era una Constitución, reconocía la soberanía de las provincias, así como su derecho a adoptar sus propias constituciones. En manos del Congreso confederal se dejó la conformación de un ejército y una fuerza naval para tal fin, así como la facultad de establecer normas en materia de regulación aduanera, emisión de moneda y relaciones internacionales.

Por último, es de aclarar que algunos Estados que actualmente conservan el título de confederación, en realidad son federaciones. Es el caso de Suiza (llamada Confederación Helvética).

1.2. FORMAS DE ESTADO CONTEMPORÁNEAS

Entendemos aquí el concepto de forma de Estado como se anunció al principio: desde el punto de vista de cómo el territorio influye en la distribución del poder. En ese entendido, la organización de los Estados hoy se mueven en el rango de dos conceptos: centralización y federalismo. Estudiaremos ahora las distintas formas estatales en el orden que fueron apareciendo a través de la historia.

1.2.1. Estado unitario

Al decir del Dr. Vila Casado, el Estado¹⁵ surgió al centralizarse el poder político y “*nació como Estado unitario*”¹⁶. En el Estado unitario los poderes políticos se encuentran concentrados en las autoridades nacionales (centralización política),

¹⁵ Asumimos que aquí el Dr. Vila Casado se refiere al Estado entendido como Estado-nación, paradigma de Estado en auge desde hace ya algunos siglos.

¹⁶ VILA CASADO, obra citada, pág. 343

las divisiones territoriales participan en el ejercicio del poder desempeñando algunas funciones de tipo administrativo (descentralización administrativa). Es unitario porque hablamos de una sola soberanía; lo contrario sucede en los Estados federales, que se forman a partir de la reunión de una pluralidad de soberanías.

1.2.1.1. Participación del territorio en el ejercicio de competencias administrativas

De acuerdo al grado de protagonismo que adquieran las divisiones territoriales en el Estado unitario se presentan los siguientes matices:

Centralización: Aquí las funciones públicas están concentradas el Estado central, que es la única persona jurídica derecho público¹⁷. De existir divisiones territoriales, a éstas no se les reconoce vida jurídica, por lo tanto, quienes operan en ellas actúen como simples agentes del poder central.

Desconcentración: Es la primera variante de la centralización. El poder central establece divisiones en el territorio del Estado, cuyos agentes siguen actuando en nombre suyo, pero su presencia otorga la ventaja de realizar una gestión más cercana al ciudadano.

Descentralización: El rasgo característico es que a las divisiones territoriales se les reconoce personería jurídica, lo cual les permite ejercer funciones propias con cierta autonomía. Aquí anotamos que la descentralización es propia de la función administrativa del Estado, y no de la legislativa ni de la judicial. Por otro lado, es importante mencionar que también existe una descentralización administrativa que no es territorial, llamada descentralización especializada o descentralización por servicios, la cual consiste en que el Estado crea personas jurídicas que

¹⁷ RODRÍGUEZ, Libardo. *Derecho Administrativo General y Colombiano*. Novena edición. Editorial Temis. Bogotá D.C. 1996. Pág.43.

desarrollen sus funciones con enfoque en una actividad determinada, a nombre propio y con responsabilidad propia¹⁸.

Los esquemas anteriormente descritos pueden manifestarse simultáneamente. Colombia es un Estado unitario, en el cual encontramos que la función legislativa está totalmente centralizada, la judicial desconcentrada y la administrativa descentralizada, por referirnos a las tres funciones tradicionales.

1.2.1.2. Elementos de la Descentralización Territorial

El Dr. Libardo Rodríguez sostiene que la descentralización territorial tiene unos elementos¹⁹ que la identifican. Veámoslos.

Necesidades locales: se reconoce que las necesidades propias son las que fundamentan el otorgamiento de cierto grado de autonomía a las divisiones territoriales. Suele definirse en la Constitución y la ley cuáles son las necesidades que requieren atención desde lo local. En Colombia encontramos que por disposición constitucional se ha dejado en manos de departamentos y municipios materias como la planeación y el desarrollo integral del territorio, obras públicas, prestación de servicios, deporte, cultura, turismo, transporte, educación, etc.

Personería jurídica: Para poder manejar los asuntos propios se requiere autonomía, poder ser sujeto de derechos y obligaciones, eso lo da la personería jurídica que les es reconocida a las divisiones territoriales.

Autonomía financiera: Es una consecuencia de la personería jurídica. Consiste en tener presupuesto y patrimonio propios, lo cual es necesario para el cumplimiento de sus funciones.

¹⁸ *Ibíd.* Págs.46 y 47.

¹⁹ *Ibíd.* Págs.46 y 47.

Autonomía administrativa: Es la capacidad de organizar una propia estructura administrativa: gabinete de gobierno y demás órganos que sean necesarios.

Autoridades locales: Los habitantes de las divisiones territoriales gozan del derecho a elegir, directa o indirectamente, sus propias autoridades administrativas.

Control por parte del poder central: Llamado control de tutela. Las autoridades centrales establecen regulaciones a las cuales está sujeto el desempeño de las funciones por las autoridades locales. Este y los demás elementos encuentran justificación en el hecho de que aunque se concede cierta autonomía a las divisiones territoriales, es limitada. El Estado sigue siendo unitario y autonomía no es independencia, menos aun soberanía.

1.2.2. Estado Federal

Surgió en los Estados Unidos con la Constitución de 1787²⁰, cuando se decidió abandonar la forma confederal debido a los inconvenientes que ésta había generado. En un Estado federal existen varios centros de poder político, conforme al número de miembros²¹ de la federación. Nace de la unión de varios Estados independientes que deciden ceder parte de su soberanía a la federación que conforman, en aras del logro de objetivos comunes.

1.2.2.1. Características del Estado Federal

El Estado federal, al igual que el Estado unitario, posee unos rasgos característicos, los cuales veremos a continuación:

Unión de Estados independientes que dividen poder con la federación: Sea lo primero decir que el nacimiento del Estado federal no se da en virtud de un tratado internacional -como en las confederaciones- sino que es fruto de un acto

²⁰ VILA CASADO, obra citada, pág. 343.

²¹ En algunas ocasiones llamaremos *Estados* a los miembros y *unión* a la federación.

constitucional²². En las relaciones federación-territorios operan dos principios: autonomía y participación²³. Los territorios tienen una amplia autonomía para el ejercicio de sus funciones -por supuesto respetando las facultades de la federación- y tiene participación en el Congreso nacional, órgano donde se toman las decisiones más importantes. Por último, aunque la federación está conformada por verdaderos Estados, la gestión de los asuntos internacionales es ejecutada aquella, de manera que desde la perspectiva internacional el Estado es uno sólo²⁴.

Coexistencia de ordenamientos jurídicos, el nacional y el estatal: Las divisiones territoriales tienen una estructura orgánica completa²⁵ que actúa en forma independiente de la que existe a nivel nacional: generalmente tienen su propia Constitución²⁶, y cuenta con órganos legislativo, ejecutivo y judicial. Esto da lugar a la coexistencia de dos ordenamientos jurídicos: el general de la federación y el particular de cada miembro²⁷, teniendo cada uno de ellos sus códigos, leyes y reglamentos que regulan los asuntos propios²⁸. En lo que a la administración de justicia respecta *“es la naturaleza de cada asunto en particular la que determina si corresponde su conocimiento a un juez estatal o federal”*²⁹.

Reparto de competencias: La mencionada coexistencia de estructuras orgánicas completas supone que en el Estado federal este asunto sea de la mayor complejidad. Existen unos principios³⁰ que regulan en tema: uno es la *prevalencia del poder federal*, que mencionaremos en el siguiente aparte, y otro es el de las *competencias residuales*, según el cual *“toda competencia no asignada al a*

²² VIDAL PERDOMO, obra citada, pág. 205.

²³ *Ibíd.* Pág. 205.

²⁴ Sobre este punto, ver a RODRÍGUEZ, obra citada, pág. 41.

²⁵ VILA CASADO, obra citada, pág. 346.

²⁶ Véase por ejemplo al Dr. Libardo Rodríguez, quien se explica que no siempre las divisiones territoriales de un Estado federal cuentan con una Constitución propia. RODRÍGUEZ, obra citada, pág. 41.

²⁷ VIDAL PERDOMO, obra citada, pág. 205.

²⁸ VILA CASADO, obra citada, pág. 346.

²⁹ *Ibíd.*, Pág. 346.

³⁰ VIDAL PERDOMO, obra citada, pág. 206.

*federación sigue siendo de los estados miembros*³¹. Este principio, sin embargo, tiene sus excepciones: en Canadá las competencias no atribuidas a los miembros quedan en manos del poder federal³². Puede estar presente también que algunas materias sean susceptibles de regulación concurrente³³, caso en el cual, como en el Estado Unitario, la federación comparte con los Estados federados la facultad de expedir normas sobre tales materias.

Primacía del poder federal: Las relaciones de poder entre la federación y sus miembros no son equilibradas: *“la supremacía del poder nacional es una realidad innegable que el paso del tiempo no hace más que afianzar”*³⁴. Contrario a lo que sucede en la confederación, en un Estado federal los órganos nacionales ejercen sus funciones y tienen una relación directa con los ciudadanos, de manera que sus decisiones los vinculan directamente, es decir, la ejecución de las decisiones de la federación no depende de los territorios federados³⁵. El fortalecimiento del poder central en manos de la unión es una tendencia consolidada en los Estados federales, entre otras razones por la complejidad que han adquirido temas como el empleo, la seguridad social, la macroeconomía, la integración económica³⁶ y el hecho de que los partidos políticos sean nacionales³⁷. Lo anterior es una realidad manifiesta en Latinoamérica³⁸, dónde el esquema de amplia autonomía de los Estados federados se viene deteriorando. Al respecto, el Dr. Vila Casado hace la siguiente anotación: *“En ellos se observa un agobiante control del poder político desde el centro de la República, hasta el punto de que muy poco se decide en las*

³¹ *Ibíd.* Pág. 206.

³² *Ibíd.* Pág. 207.

³³ *Ibíd.* Pág. 207.

³⁴ VILA CASADO, obra citada, pág. 346.

³⁵ VIDAL PERDOMO, obra citada, pág. 206.

³⁶ Ver al respecto VILA CASADO, obra citada, pág. 346.

³⁷ Ver a VIDAL PERDOMO, obra citada, pág. 206, quien se expresa sobre los elementos que influyen en la tendencia centralizadora de los federalismos latinoamericanos, en la cual hace mención, entre otros, de los partidos políticos.

³⁸ Sobre este tema afirma el Dr. Vladimiro Naranjo: “En América Latina el Estado unitario ha sido adoptado por todos los países, con excepción de Argentina, Brasil, México y Venezuela, en los cuales el federalismo es más teórico o formal que práctico, ya que en realidad son países en los cuales la injerencia del poder central es casi tan grande como en el resto del hemisferio, habida consideración, sobre todo, de los frecuentes regímenes dictatoriales a los cuales esos países han sido sometidos”. NARANJO MESA, obra citada, pág. 308.

*entidades estatales que no se haya previamente convenido con el concurso de las organizaciones políticas y autoridades federales*³⁹. Una observación similar realiza la Dra. Girón Reguera sobre el federalismo en Europa: “*en las estructuras federales se ha asistido en el siglo XX a un incesante reforzamiento de los poderes de la Federación*”⁴⁰.

1.2.3. Elementos Comparativos entre el Estado Unitario y el Estado Federal

Consideremos ahora los puntos de comparación entre el Estado Federal y el Estado Unitario, con el objeto de tener la mayor claridad sobre las diferencias entre un sistema donde el protagonismo lo tiene el poder central y otro donde se le da una mayor participación a las divisiones territoriales.

Soberanía: En el Estado unitario, como ya se dijo, no hay una sumatoria de soberanías, como sí en el Estado federal. Esto en la práctica significa que las principales funciones del Estado: constituyente, legislativa, administrativa (ejecutiva) y judicial, quedan centralizadas en los órganos nacionales, pudiendo haber descentralización en el aspecto administrativo, en un Estado unitario; mientras que en un federal, cada territorio miembro conserva la facultad de ejercer las funciones básicas: aunque de forma limitada, conserva su soberanía.

Competencias: Hemos dicho que en un Estado unitario, en manos de las divisiones territoriales son depositadas determinadas funciones administrativas, en virtud de la existencia de necesidades locales que deben ser atendidas por autoridades locales, y que las funciones políticas y judiciales se encuentran centralizadas. En ese orden, hay que aclarar que las corporaciones públicas que

³⁹ VILA CASADO, obra citada, pág. 347.

⁴⁰ GIRÓN REGUERA, Emilia. *Los modelos europeos de descentralización territorial*, en *Organización territorial: Desarrollos, tendencias y desafíos*. Centro de Investigaciones, Facultad de derecho, Universidad Libre sede Cartagena. Cartagena, 2007, pág. 14.

operan en las divisiones territoriales son corporaciones administrativas⁴¹. Las funciones que se descentralizan son las administrativas, y esto implica que el reparto de competencias sea más sencillo que el que debe hacerse en un Estado Federal, donde cada Estado, como se dijo antes, ejerce no sólo funciones administrativas sino legislativas y judiciales, además de poseer normas constitucionales propias.

Soberanía fiscal: En el Estado unitario se concede a las divisiones territoriales autorización para establecer tributos, en aras de viabilizar el cumplimiento de sus cometidos, dentro de los límites fijados constitucional y legalmente. Esta facultad impositiva ha sido denominada *soberanía fiscal*, fenómeno que por supuesto no es comparable con la de los miembros de una federación, en donde dicha facultad es natural, y no se requiera autorización del legislativo nacional para su ejercicio.

1.2.4. Estado Regional

El Estado Regional es el de más reciente aparición. Se plantea como una tercera forma de Estado, aunque no hay acuerdo total sobre el punto, considerando algunos que no es más que una variante del Estado unitario, mientras otros lo relacionan con el federalismo. Consultando a los autores que hemos citado, encontramos que el Dr. Libardo Rodríguez restringe su estudio a las formas ya estudiadas, así también el Dr. Rincón Vanegas. Reconocen la existencia del Estado regional como forma independiente, intermedia del Estado federal y el Estado unitario el Dr. Vila Casado, el Dr. Vidal Perdomo y la Dra. Emilia Girón, quienes además estudian el tema y serán apoyo en nuestro estudio. El Dr. Naranjo Mesa reconoce la existencia del Estado regional pero no desarrolla el

⁴¹ En Colombia no en pocas ocasiones escuchamos personas que se refieren a las Asambleas como '*legislativo departamental*' y a los Concejos Municipales como '*legislativo municipal*', lo cual es una imprecisión, esas corporaciones son de naturaleza administrativa.

tema⁴². Consideramos que debe estudiarse el Estado regional como una tercera forma, que aun cuando se nutre del centralismo y del federalismo, tiene elementos que la caracterizan como una forma independiente⁴³, precisamente en virtud de que al tomar elementos de las formas estatales tradicionales, surge un producto distinto de los que lo originaron, como veremos más adelante.

El Dr. Vila Casado ubica el surgimiento del Estado regional luego de finalizada la Segunda Guerra Mundial⁴⁴, en Italia. Nuestro parecer está con el Dr. Vidal Perdomo, quien sostiene que *“la concepción regional fue plasmada en la Constitución de la Segunda República española de 1931 y de allí fue tomada por la Constitución italiana de 1948”*⁴⁵. Consideramos que es allí en la Constitución española de 1931 donde se encuentra el verdadero origen de la forma de Estado regional, puesto que abrió la puerta a la constitución de *regiones* que gozarían de un *régimen de autonomía*. Varios artículos⁴⁶ nos permiten fundamentar:

Artículo 8. “El Estado español, dentro de los límites irreductibles de su territorio actual, estará integrado por Municipios mancomunados en provincias y por las regiones que se constituyan en régimen de autonomía.

Los territorios de soberanía del norte de África se organizarán en régimen autónomo en relación directa con el Poder central.

(...)

⁴² Así se expresa el Dr. Naranjo sobre el tema, al hablar del Estado unitario francés: “En este modelo se inspiraron luego otros Estados europeos entre ellos Italia, desde su unificación hasta la institucionalización de las regiones. Sin embargo, en los últimos tiempos en algunos países europeos se han implementado reformas respecto de la organización territorial, que se traducen en lo que podría calificarse de formas intermedias o mixtas entre el Estado unitario y el federal, por cuanto le han conferido a las entidades que los conforman... un alto grado de autonomía, tanto política como administrativa, lo cual los hace más cercanos a la forma federalista que a la unitaria”. NARANJO MESA, obra citada, pág. 308.

⁴³ VILA CASADO, obra citada, pág. 347, expresa: “Como su estructura no cabe en el marco unitario ni en el federal, se ha generado en la doctrina contemporánea la tesis de que ella responde a una nueva forma territorial de Estado”.

⁴⁴ VILA CASADO, obra citada, pág. 347.

⁴⁵ VIDAL PERDOMO, obra citada, pág. 218.

⁴⁶ Constitución española de 1931, arts. 8º, 11, 12 y 13.

Artículo 11. Si una o varias provincias limítrofes, con características históricas, culturales y económicas, comunes, acordaran organizarse en **región autónoma** para formar un **núcleo político administrativo**, dentro del Estado español, presentarán su Estatuto con arreglo a lo establecido en el Artículo 12.

En ese Estatuto podrán recabar para sí, en su totalidad o parcialmente, las atribuciones que se determinan en los artículos 15, 16 y 18 de esta Constitución, sin perjuicio, en el segundo caso, de que puedan recabar todas o parte de las restantes por el mismo procedimiento establecido en este Código fundamental.

La condición de limítrofe no es exigible a los territorios insulares entre sí.

Una vez aprobado el Estatuto, será la ley básica de la organización político administrativa de la región autónoma, y el Estado español la reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico.

Artículo 12. Para la aprobación del Estatuto de la región autónoma se requieren las siguientes condiciones:

a) Que lo proponga la mayoría de sus Ayuntamientos o, cuando menos, aquellos cuyos Municipios comprendan las dos terceras partes del Censo electoral de la región.

b) Que lo acepten, por el procedimiento que señale la ley Electoral, por lo menos las dos terceras partes de los electores inscritos en el Censo de la región. Si el plebiscito fuere negativo, no podrá renovarse la propuesta de autonomía hasta transcurridos cinco años.

c) Que lo aprueben las Cortes.

Los **Estatutos regionales** serán aprobados por el Congreso siempre que se ajusten al presente Título y no contengan, en caso alguno, preceptos contrarios a la Constitución, y tampoco a las leyes orgánicas del Estado en las materias no transmisibles al poder regional, sin perjuicio de la facultad que a las Cortes reconocen los artículos 15 y 16.

Artículo 13. En ningún caso se admite la Federación de **regiones autónomas**.

(...)

Artículo 16. En las materias no comprendidas en los dos artículos anteriores, podrán corresponder a la competencia de las regiones autónomas la **legislación exclusiva** y la ejecución directa, conforme a lo que dispongan los respectivos Estatutos aprobados por las Cortes. (El resaltado es nuestro).

Encontramos entonces que desde 1931 fue concebida una forma de Estado alternativa a las dos tradicionales, fundamentada en el Estado Unitario pero inspirada también por ideas federales de autonomía, abandonando el centralismo sin caer en el federalismo, creación novedosa que responde a las necesidades culturales de los pueblos que demandaban la autonomía suficiente para labrar su destino.

En efecto, el artículo 11 permitía que varias provincias “*con características históricas, culturales y económicas, comunes*” se organizaran como *región autónoma*, formando así un *núcleo político administrativo*. De esta manera quedaría establecida lo que a la postre sería una base del Estado regional: la autonomía política, que implica no sólo descentralización en el ramo administrativo, sino también en el legislativo, competencia dada a las regiones a través del art. 16, las cuales debían adoptarla en su Estatuto.

En el inciso primero del artículo 11 que sentada otra de las bases del Estado regional: la adopción de un Estatuto -que no es Constitución como en el federalismo- en el cual se regularía el funcionamiento⁴⁷ de la respectiva región autónoma. Ese Estatuto es el resultado de un procedimiento complejo en el cual la iniciativa la tiene el territorio que desea constituirse en región, pero cuya aprobación final corresponde al legislativo central.

Hechas las anteriores precisiones nos disponemos a brindar un concepto del Estado unitario: Es una forma de Estado en la cual a partir de una soberanía central única se otorga a las divisiones territoriales un alto grado de autonomía que trasciende el límite administrativo y se ubica en el campo de lo político, posibilitando así el reconocimiento y garantía territorios de la capacidad de darse

⁴⁷ Dice el último inciso del art. 11 acerca del Estatuto: “será la ley básica de la organización político administrativa de la región autónoma, y el Estado español la reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico”.

su propia organización y proyección. De esta manera los territorios son dotados de facultades legislativas.

La base de esta nueva forma de Estado es cultural, sociológica. Es éste el origen del concepto de *región*, a partir del cual el Estado reconoce la existencia en su interior de diferentes matices culturales y manifiesta su interés en brindarles la posibilidad de gestionar sus intereses y construir su propio futuro, para lo cual es absolutamente necesario un grado importante de autonomía que el Estado garantiza.

El contexto en el que nace el Estado regional es un Estado unitario con una variedad de matices de tipo cultural, en el cual se ha visto con buenos ojos el profundo grado de autonomía que gozan los territorios en el federalismo, de manera que se procede a hacer las reformas tendientes a garantizar la autonomía a las distintas regiones que lo integran. Por su puesto ese reconocimiento de autonomía no procede de la generosidad de las autoridades centrales, sino de las demandas y reivindicaciones que desde las distintas divisiones territoriales se exige.

La autonomía es la clave del sistema, ya no como manifestación de la descentralización administrativa, sino de una verdadera autonomía política⁴⁸, expresada fundamentalmente en la competencia para legislar en determinadas materias y en la capacidad de darse su propia organización -o tener amplia iniciativa para ello- mediante los estatutos, que aunque no son normas equiparables a la Constitución de un Estado federado, sí constituyen la base de la estructura orgánica y funcional de las regiones.

⁴⁸ VIDAL PERDOMO, obra citada, pág. 218.

2. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL EN ITALIA Y ESPAÑA

España e Italia son los dos referentes del Estado regional. Estudiaremos la organización territorial en estos países y haremos una comparación entre ellos, para conocer la manifestación del Estado regional en la práctica.

2.1. EL ESTADO REGIONAL ITALIANO

La Constitución italiana de 1947⁴⁹ instauró el Estado regional, reconociendo las diferencias culturales históricas de la población que habitaba el país, buscando dotarlas de autonomía, en los términos que arriba expusimos. Las regiones italianas son divisiones territoriales con un nivel de autonomía tal que se les permite auto-organizarse a través de un Estatuto y ejercer competencias de carácter administrativo, pero también legislativo.

En Italia la Constitución se encargó de crear por sí misma en el artículo 131 las 20 regiones existentes: cinco de ellas llamadas de estatuto especial (artículo 116) y las 15 restantes llamadas de estatuto ordinario. Las de estatuto especial son Friuli-Venecia Julia, Cerdeña, Sicilia, Trentino-Alto Adigio / Sur de Tirol y Valle de Aosta (art. 116); su especialidad se debe a condiciones particulares como el desarrollo económico y social, el tratarse de zonas insulares o la presencia de minorías étnico-lingüísticas⁵⁰ y consiste por ejemplo en la necesidad de aprobación de sus estatutos vía ley constitucional, entre otras prerrogativas. Las de estatuto ordinario son Piamonte, Lombardía, Véneto, Liguria, Emilia-Romaña, Toscana, Umbría, Marcas, Lacio, Abruzos, Molise, Campania, Apulia, Basilicata y Calabria. La aprobación de sus estatutos se da vía legislación ordinaria.

⁴⁹ Preferimos llamarla así, aunque algunos la llaman Constitución italiana de 1948, porque aunque entró en vigencia en enero 1° de este último año, fue aprobada el 22 y publicada el 27 de diciembre de 1947.

⁵⁰ GIRÓN REGUERA, obra citada, pág. 45.

2.1.1. Características de las regiones italianas

Revisemos algunos aspectos que caracterizan el regionalismo italiano⁵¹:

Potestad estatutaria: Cada Región tiene la facultad de elaborar y modificar su Estatuto -que por supuesto debe ser acorde con la Constitución- en el cual se determina su estructura organizacional, la cual puede variar drásticamente de una Región a otra, incluso en la forma de gobierno (art. 123) en virtud de la amplia autonomía de la que gozan. Ahondaremos más adelante en este aspecto.

Competencias legislativas: El art. 117 de la Constitución italiana establece la repartición del poder legislativo entre el Estado y las regiones. En éstas existe un Consejo Regional, órgano elegido por la ciudadanía y ejerce la función legislativa en la Región. Puede legislar en materias que no estén reservadas al Estado⁵² -por lo cual se entiende que la Constitución italiana adoptó el principio de las competencias residuales a favor de las regiones-, en las cuales su competencia que es exclusiva. Está presente también el fenómeno de la concurrencia en las competencias legislativas, en virtud del cual el Parlamento establece las líneas genéricas en la materia de que se trate y su desarrollo corresponde a los Consejos Regionales. Las regiones pueden adquirir incluso algunas competencias legislativas propias del Estado⁵³.

Competencias administrativas: En cada Región existe una Junta Regional, que es el órgano ejecutivo, conformada por un Presidente y unos miembros nombrados y removidos por él. El Presidente es en principio elegido popularmente, excepto si en los estatutos se dispone algo distinto⁵⁴; representa a la Región, dirige la política de la Junta, expide los reglamentos y dirige las

⁵¹ En este tema ver VILA CASADO, obra citada, pág. 348.

⁵² En Italia se llama Estado a lo que nosotros llamamos Nación (el nivel central).

⁵³ Constitución italiana, art. 116 incisos 3° y 4°.

⁵⁴ *Ibidem*, art. 122 inciso ultimo.

funciones administrativas⁵⁵, entre otras funciones. Cabe mencionar que el Consejo Regional puede promover y aprobar por mayoría absoluta una moción razonada de desconfianza en el Presidente, caso en el cual se considera dimitida la Junta y disuelto también el Consejo Regional; así sucede también en casos como el impedimento permanente y la renuncia. El Estado tiene la potestad reglamentaria de leyes expedidas por el Parlamento, salvo que se decida su delegación a las regiones, las que a su vez tienen la potestad reglamentaria de las leyes regionales. En cuanto a las funciones administrativas, éstas se encontraban asignadas originalmente a las regiones en las materias en las cuales expedían leyes, pero la reforma constitucional del año 2001 introdujo cambios en este aspecto, reasignándolas a los municipios, entes más próximos a la ciudadanía, aunque pueden ser *encomendadas*⁵⁶ a las provincias, regiones y el Estado, en casos excepcionales. También pueden las regiones transferir a provincias y municipios competencias de carácter reglamentario “*para regular la organización y el desarrollo de las funciones que les estén encomendadas*”⁵⁷. Además, tanto el Estado como las regiones pueden a través de sus leyes conferir a provincias y municipios otras funciones administrativas.

Intervención del Estado: La llamada *intervención sustitutiva*⁵⁸ es un instrumento excepcional y provisional previsto por la Constitución y regulado por la ley del Estado, que consiste en la autorización al Gobierno para sustituir a las regiones y demás entes en el desempeño de sus competencias cuando se presenten afectaciones a la igualdad de los ciudadanos (por ejemplo en cuanto a los niveles básicos de prestaciones relativas a derechos civiles y sociales⁵⁹) y cuando sea necesario exigir el cumplimiento de los deberes constitucionales de solidaridad política, económica y social. En ejercicio de la intervención sustitutiva debe el

⁵⁵ *Ibíd*em, art. 121 inciso último.

⁵⁶ *Ibíd*em, art. 118 inciso 1°.

⁵⁷ *Ibíd*em, art. 117 inciso 6°.

⁵⁸ VILA CASADO, obra citada, pág. 349.

⁵⁹ GIRÓN REGUERA, obra citada, pág. 53.

Gobierno seguir los principios de subsidiariedad y leal colaboración⁶⁰. El primero de ellos indica que la intervención es, como arriba se dijo, provisional, de manera que debe procurarse la recuperación de la estabilidad y la pronta devolución de las competencias a las regiones. El principio de leal colaboración obliga al Gobierno a requerir a las autoridades regionales sobre los asuntos que considera de gravedad antes de intervenir, sustituyéndolas sólo en caso de no ser atendido.

2.1.2. Evolución del Estado regional italiano

Aunque las regiones fueron creadas por la Constitución, sólo después de 20 años se expidieron normas que permitieron su funcionamiento. Más adelante, en 1999 y 2001 se hicieron tres reformas constitucionales que fortalecieron el esquema de autonomía regional. Notamos entonces que el Estado regional italiano aun está en desarrollo, a pesar de haber sido instaurado hace ya más de medio siglo. Veamos a continuación ese recorrido histórico.

Vigente la Constitución de 1947, se comenzaría a sentir la diferencia de trato a las distintas regiones. En efecto, en 1948 ya estaban listos los estatutos de cuatro de las cinco regiones de estatuto especial⁶¹, mientras que las regiones ordinarias no se constituirían completamente sino hasta 1972, casi 25 años después de expedida la Constitución. La demora fue causada por las discrepancias políticas⁶² respecto los efectos de la entrada en funcionamiento de las regiones.

En 1970 se celebraron las primeras elecciones de Consejos Regionales e inició el proceso de aprobación de los estatutos, que iría hasta julio de 1971. La transferencia de funciones del Estado a las regiones se dio en enero de 1972, siendo ésta la fecha en la que podemos decir que entra en funcionamiento del modelo regional. Sin embargo, las diferencias políticas siguieron presentándose, lo

⁶⁰ *Ibíd.*

⁶¹ *Ibíd.*, pág. 45.

⁶² *Ibíd.*, pág. 46.

que influyó también en el limitado desarrollo legislativo⁶³ de la cuestión regional, que perduraría hasta la agonía del siglo XX.

Con las reformas de 1999 y 2001 (leyes constitucionales 1 de 1999, 2 y 3 de 2001) se dieron pasos decisivos hacia la consolidación del sistema de autonomía regional, manteniendo las condiciones de las regiones de estatuto especial y ampliando la autonomía de las de estatuto ordinario. Incluso estas reformas han llevado a las regiones al punto de que cada una de ellas puede acordar con el Estado condiciones especiales de autonomía⁶⁴ -lo que se conoce como *autonomía diferenciada*⁶⁵- acuerdo que debe verse reflejado en una ley aprobada por mayoría absoluta. Al principio las regiones tenían competencias legislativas fijadas en forma taxativa -establecidas el art. 117 original- y limitadas por la obligación de respetar un marco establecido por las leyes del Estado, pero en virtud de las arriba mencionadas reformas constitucionales se logró un giro que dejó a favor de las regiones la cláusula residual, de manera que la nueva redacción del art. 117 establece de manera taxativa las competencias del Estado. Además, gracias a la autonomía diferenciada, las regiones pueden inclinar a su favor el ejercicio de las competencias legislativas concurrentes, pudiendo incluso pasar a ser exclusivas. Es necesario decir también que existía en cada Región un comisario del Gobierno encargado de supervisar las funciones administrativas ejercidas por el Estado en territorio regional y coordinar éstas con las ejercidas por la Región⁶⁶, cargo que fue suprimido por la última reforma constitucional de 2001.

La ley constitucional 1 de 1999 modificó el procedimiento de la aprobación de los estatutos regionales, anulando la intervención del parlamento en la aprobación y dejando a plena voluntad del Consejo Regional su definición, siendo entonces una norma legislativa puramente regional. Así mismo, se suprimió la sujeción

⁶³ *Ibíd.*, pág. 46.

⁶⁴ Constitución italiana, art. 116 incisos 3° y 4°.

⁶⁵ GIRÓN REGUERA, obra citada, pág. 47.

⁶⁶ Art. 124 original de la Constitución italiana.

jerárquica de los estatutos a las leyes estatales, quedando condicionados sólo a la observancia de la Constitución, no sujetos a control alguno por parte del ejecutivo nacional, pudiendo sólo ser objeto de control por parte del Tribunal Constitucional. El Estatuto debe ser sometido a referendo si así lo pide el 2% de los electores de la Región o el 20% de los miembros del Consejo Regional. El contenido de los estatutos versa sobre la forma de gobierno y la organización interna de las regiones y los principios fundamentales de organización y funcionamiento⁶⁷. Otro aspecto importante es la facultad de los Consejos Regionales de tener iniciativa legislativa en el Parlamento⁶⁸.

El Estatuto también debe crear un Consejo de las entidades locales, órgano de consulta entre las regiones y los entes locales⁶⁹ (provincias y municipios), a fin de fortalecer también la autonomía de estos últimos y su participación en la toma de decisiones regionales⁷⁰.

Sobre el control que ejercía el Gobierno central sobre las normas de las regiones, incluido el Estatuto, hay que decir que era tan fuerte que podía bloquear por muchos meses la entrada en vigor de las leyes regionales, todo gracias al antiguo art. 127, que permitía al Gobierno central objetar, por considerar que se excedía la competencia o se atentaba contra los intereses nacionales o de otras regiones⁷¹, las leyes aprobadas por el Consejo Regional, y de insistirse por parte del Consejo en la aprobación de la ley, esta vez por mayoría absoluta, el Gobierno estaba facultado para impugnar el acto ante el Tribunal Constitucional, impidiendo la entrada en vigencia de la ley hasta el momento del pronunciamiento de fondo, de manera tal que se podía obstaculizar notablemente la actividad legislativa regional. Al final, como se dijo, se suprimió la facultad del Gobierno nacional de objetar,

⁶⁷ Constitución italiana, art. 123 inciso 1°.

⁶⁸ *Ibidem*, art. 121 inciso 2°.

⁶⁹ *Ibidem*, art. 123 inciso último.

⁷⁰ GIRÓN REGUERA, obra citada, pág. 49.

⁷¹ *Ibidem*, pág. 52.

quedando restringida una eventual intervención a la posibilidad de impugnar la ley ante el Tribunal Constitucional, una vez entrada en vigencia. Pero también se le otorgó a las regiones el derecho a impugnar leyes y actos con fuerza de ley del Estado u otra Región, si considera que atenta contra su órbita competencial⁷², disminuyendo así la brecha entre las competencias del Estado y las regiones.

Por último, hay que decir que las regiones son tenidas en cuenta para conformar el Senado y para enviar delegados que participan en la elección del Presidente de la República. También tienen cuota en la conformación de una comisión bicameral del Parlamento encargada de los asuntos relativos a las regiones.

2.2. EL ESTADO AUTONÓMICO ESPAÑOL

Como habíamos dicho, en España se crearon las regiones autónomas en la Constitución de 1931, que estuvo vigente hasta el final de la guerra civil en 1939, cuando se instauró la dictadura franquista, en la que se concentraban todos los poderes en el Jefe del Estado.

En 1978 se sanciona una nueva Constitución, la cual decretó el retorno al esquema de autonomía territorial de 1931, ya no con *regiones autónomas* sino con *Comunidades Autónomas* que gozan de autonomía política, consolidándose España como un Estado regional. En efecto, el art. 2º de la Constitución “*reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas*”. El art. 137 adopta una organización territorial similar la italiana: municipios, provincias y Comunidades Autónomas. No obstante, a diferencia de la Constitución italiana, la española no se ocupó de crear las Comunidades Autónomas, sino que dejó esa posibilidad abierta a la consideración de las provincias que quisieran conformarlas.

⁷² *Ibidem*, pág. 53.

En España, por supuesto, el proceso autonómico obedece a circunstancias de tipo cultural e histórico. Las diferencias culturales entre una y otra Región son tan pronunciadas que incluso hay una variedad de idiomas, lo cual no es sino una referencia ilustrativa de la importancia de otorgarles autonomía en lo político.

2.2.1 Características

Estos son los aspectos característicos del regionalismo español:

Ausencia de Potestad Estatutaria: Los estatutos de las Comunidades Autónomas, aunque propuestos por iniciativa de la respectiva Comunidad, son aprobados por el parlamento español (las Cortes Generales) y el nivel de autonomía es, en general, igual para todas ellas. Además, en la Constitución se define en términos generales una estructura orgánica uniforme para todas las Comunidades, de la cual hace parte la Asamblea Legislativa.

Competencias legislativas: Son ejercidas por la Asamblea Legislativa, conformada por miembros elegidos popularmente, quienes representan las distintas zonas del territorio de la Comunidad. Su ámbito competencial incluye la las materia establecidas taxativamente en el art. 148 constitucional, además de las que le corresponden según la cláusula residual establecida a favor de las Comunidades por el numeral 3 del art. 149. Entre dichas materias figuran: organización de las instituciones de autogobierno, la alteración del territorio de los municipios, ordenamiento, territorial, obras públicas, agricultura y ganadería, fomento del desarrollo económico entre otras. Cabe aclarar que las Comunidades están facultadas, pero no obligadas, a asumir tales competencias legislativas en sus estatutos, de manera que si una comunidad considera que no está preparada para asumir todas las competencias, puede ir asumiéndolas en forma progresiva (art. 148, num. 2). Las competencias no asumidas por la Comunidad en sus estatutos, quedan en cabeza del Estado (art. 149, num. 3). Por otro lado, el

parlamento puede delegar algunas facultades legislativas a las Asambleas Legislativas (art. 150).

Competencias administrativas: La cabeza de la administración de la Comunidad es el Consejo de Gobierno, dirigido por un Presidente elegido por la Asamblea Legislativa y nombrado por el Rey. Además de las asignadas por la Constitución y las relacionadas con las materias reguladas vía legislación de la Asamblea, le corresponde desempeñar las que sean delegadas por el Gobierno del Estado y las de representación de la Comunidad (art. 152, num. 1). Es de anotar que en el Gobierno español está presente en las Comunidades Autónomas a través de un Delegado que dirige en ellas la gestión de los asuntos de competencia del Estado y coordina, en lo que corresponda, su gestión con la de las autoridades de la Comunidad (art. 154).

Intervención del Estado: Existen varias formas de intervención del Estado en asuntos de las Comunidades. Una de ellas es la ya mencionada hipótesis en la que una Comunidad no asuma en su Estatuto todas las competencias que le permite la Constitución, caso en el cual su desempeño corresponde al Estado (art. 149, num. 3). También puede el Estado establecer principios, vía legislación del parlamento, para *armonizar* la regulación de las Comunidades sobre materias de competencia de ellas, “cuando así lo exija el interés general” (art. 150, num. 3). Así mismo, puede intervenir cuando una Comunidad desconozca las obligaciones constitucionales y legales o actúe afectando gravemente el interés general, no sin antes requerir al Presidente de la Comunidad y en todo caso con la aprobación de la mayoría absoluta del Senado (art. 155 núm. 1).

3. ORDENAMIENTO TERRITORIAL COLOMBIANO

En el año de 1990, los acontecimientos del orden nacional y aun local en nuestro país eran apremiantes, problemas de diversa índole como el orden público, la guerrilla y manifestaciones. Toda esta situación conllevó a la pérdida de legitimidad de la institucionalidad y demandó por lo tanto la creación de un nuevo orden: la expedición de una nueva Constitución Política por medio de la cual se pretendía dar respuesta y solución a la crisis generalizada que agobiaba al país. Siendo esto así, diversos sectores de la sociedad tales como movimientos estudiantiles universitarios, ciudadanía en general y por supuesto sectores políticos se organizaron y manifestaron en procura de un cambio institucional, lo cual dio como resultado la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente. El propósito de la asamblea fue el de proponer, debatir y determinar la nueva organización jurídico-política del país. En cuanto al tema territorial y el de la forma de Estado que es el que nos atañe, este fue objeto de no pocos debates y propuestas. Unos sectores proponían la forma de Estado unitario, profundizando en la aplicación de la fórmula de centralización política y descentralización administrativa, para acabar con el excesivo centralismo de la Constitución de 1986, en donde había una alta concentración del poder en el nivel central y se había despojado a los territorios de la posibilidad de atender sus propios asuntos, esquema que en últimas era causante de muchos de los problemas que convocaban dicha asamblea. Otros le apostaban a una organización territorial que diera más protagonismo a los entes territoriales, siguiendo ejemplos como el español.

La propuesta triunfante fue la de adoptar la fórmula de Estado unitario, pero tuvo algún eco la otra propuesta, ya que se reconoció autonomía a los entes

territoriales para manejar, gestionar y velar por sus propios asuntos⁷³. De tal manera que al reconocerse la autonomía a las entidades territoriales lo que buscaba la constituyente era acabar con el atraso de los territorios y regiones, es decir que las autoridades locales sean los artífices de su propio desarrollo y que no se repita los padecimientos de la Constitución de 1886 en lo que ha organización y desarrollo del territorio se refiere.

Colombia se ha mantenido organizada en forma de República unitaria desde 1886 y la nueva Constitución Política de 1991 lo ha ratificado; sin embargo, en la nueva carta se introdujo la autonomía de los entes territoriales como principio fundamental del Estado. En otras palabras, el Estado unitario de 1991 no es el mismo Estado unitario vigente bajo el régimen constitucional anterior, su contenido es distinto⁷⁴.

El reconocimiento de la autonomía de las entidades territoriales en la nueva Constitución colombiana es toda una innovación, y por lo tanto un replanteamiento del esquema territorial en donde se reconoce a lo local una mayor importancia y trascendencia. A continuación miraremos detenidamente la forma y estructura que acogió la Constitución Política de 1991, en lo que al ordenamiento territorial se refiere.

La Constitución Política de 1991 define a Colombia como un Estado unitario, con centralización política y descentralización administrativa, así lo determino en su primer artículo. Dicha definición quiere decir que las funciones políticas del Estado quedan centralizadas, mientras que la función administrativa es objeto de descentralización. Esto nos da a entender que las funciones constituyente, legislativa y jurisdiccional quedan reservadas al Estado central, mientras que la función administrativa es compartida con las entidades territoriales. Por lo cual en

⁷³ ROBLEDO SILVA, Paula. *El panorama territorial colombiano*. Revista Derecho del Estado No. 21, diciembre de 2008 revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/download/.../476

⁷⁴ *Ibidem*.

Colombia existe una única constitución que tiene vigencia y observancia en todo el territorio del país, las leyes creadas por el legislativo son de aplicación nacional, al igual la administración de justicia es impartida por los magistrados y jueces en nombre de la República⁷⁵.

Como aplicación del principio de descentralización administrativa y para efectos de la organización territorial, se habla de los siguientes niveles: el central (Nacional), el seccional (Departamental, en ocasiones llamado también regional, lo cual es impreciso y en nuestro criterio obedece a que no han sido conformadas las regiones) y el local (en términos generales hace referencia a Municipios y Distritos, aunque en estos últimos se ha iniciado procesos internos de descentralización que incluyen la división de su territorio en entidades llamadas *Localidades*). La Constitución dejó la puerta abierta a la creación de regiones, como nivel intermedio entre la Nación y los Departamentos surgida en virtud de la agrupación de varios de ellos, y de las provincias, que ocuparían un lugar entre el nivel departamental y el municipal, nacidas de la agrupación de municipios contiguos. La existencia de estos variados niveles (existentes unos y por crear otros) se debe a que en los últimos tiempos se ha dado importancia a los argumentos de quienes plantean la imposibilidad física de resolver todos los asuntos desde la capital - Bogotá- debido a la existencia de necesidades locales que requieren atención, además las comunidades exigen al Estado una mayor participación y autonomía de las autoridades locales en la resolución de las problemáticas que padecen⁷⁶. Lo mencionado se encuentra regulado en la Constitución Política en el Título XI con el nombre "De la Organización Territorial", dicho Título se divide a su vez en tres Capítulos: disposiciones generales, régimen departamental y el tercero corresponde a la entidad fundamental de la división político administrativa, que es el municipio.

⁷⁵ RODRIGUEZ R., Libardo. *Derecho Administrativo General y colombiano*. Editorial Temis. Bogotá D.C. 2011. Pág. 72

⁷⁶ RODRIGUEZ, obra citada, pág. 55

3.1. GENERALIDADES DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

Las entidades territoriales en Colombia son de acuerdo con el art. 286 superior, Los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. El mismo artículo deja abierta la posibilidad de que a través de la ley las regiones y provincias que se constituyan se puedan convertir en entidades territoriales.

El artículo 285 prevé que podrán existir otras divisiones por fuera de la división general del territorio, que sean reguladas por la ley en virtud del cumplimiento de funciones y servicios a cargo del Estado.

Constitucionalmente en el Art. 287 se reconoce y consagra la autonomía de las entidades territoriales como pilar fundamental para la gestión de sus propios intereses, que implica la capacidad de manejar sus propios asuntos y que debe entenderse y desarrollarse dentro de los parámetros establecidos por la propia Constitución. El principal propósito de la autonomía es buscar el desarrollo económico y social del territorio de que se trate. Las entidades territoriales se constituyen, pues, como categorías o niveles de gobierno y administración diferentes del sector central o nacional. La autonomía territorial que poseen las entidades territoriales implica:

- ***El gobernarse por autoridades propias***, como elemento de la autonomía territorial es el derecho de los habitantes del respectivo territorio de elegir democráticamente mediante el voto las autoridades que van a regir los destinos de la entidad durante un tiempo determinado, ejemplo gobernadores, diputados, alcalde y concejales.
- ***Derecho a ejercer las competencias que les corresponda***. Las competencias que les corresponden a los entes territoriales se encuentran definidos en la constitución y en los desarrollos que la misma haga la ley. De acuerdo a lo anterior

podemos afirmar que al municipio le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley cuando tenga la posibilidad para ello, la construcción de obras, ordenar el territorio, entre otros, de acuerdo con el Art. 311 C.N. En el caso de las competencias de los Departamentos están señaladas en el Art. 300 de la Constitución.

- ***Derecho a administrar sus recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.*** Respecto a esta facultad, los entes territoriales se encuentran sujetos en cuanto a la creación de sus tributos a la ley, en virtud del principio de unidad nacional. Los impuestos del orden nacional por lo tanto se crean por medio de la ley, los departamentales por ordenanza y los municipales a través de acuerdo.

- ***Participación en las rentas nacionales.*** La propia Constitución establece el situado fiscal, acompañado de un importante principio según el cual no se podrán descentralizar responsabilidades sin la previa asignación de recursos fiscales suficientes para atenderlas. El art. 356 C.N. crea el sistema general de participaciones, con el fin de que las entidades territoriales puedan atender y prestar los servicios que tienen a su cargo, dándosele prioridad al servicio de salud, educación, agua y saneamiento básico.

3.2. LOS DEPARTAMENTOS

El capítulo I, del Título XI de la constitución nos habla del régimen departamental, a lo largo del mismo no se encuentra una definición o concepto de departamento, pero según las características y funciones que posee se puede decir que los departamentos se consideran un nivel intermedio entre la nación y los municipios al tener funciones de coordinación, complementariedad e intermediación. La autonomía departamental para la administración de los asuntos seccionales se

establece en el art. 298, como también lo relacionado con su concurrencia a la acción municipal.

En cada departamento existe una corporación administrativa de elección popular, la Asamblea, tienen como principales funciones expedir las disposiciones relacionadas con la planeación, el desarrollo económico social, entre otros. El gobernador es el jefe de la administración seccional y representante legal del departamento, a su vez es el agente seccional del presidente de la república en lo que ha mantenimiento del orden público se refiere. El Departamento ejerce funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la nación y los municipios y de la prestación de servicios que le señale la ley.

3.3. LOS MUNICIPIOS

En cuanto al Municipio el artículo 311 lo define como la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, el representante legal del municipio es el Alcalde y este debe colaborar con el Concejo para el buen desempeño de sus funciones.

Le corresponde al municipio prestar los servicios públicos que determine la ley, adelantar la construcción de obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación de la comunidad, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.

Al igual que en el departamento en cada municipio hay una corporación administrativa elegida popularmente que es el Concejo Municipal, que entre otras tiene la responsabilidad de ejercer control político sobre la administración municipal, la función de reglamentar el uso del suelo, lo relacionado con la

construcción de viviendas, el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico. En este artículo se expresa claramente lo que desde el texto constitucional se entiende como el desarrollo municipal o más claramente las acciones y responsabilidades que debe asumir y emprender la administración local para contribuir y promover el desarrollo del municipio.

4. JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL COLOMBIANA SOBRE AUTONOMÍA TERRITORIAL

La Constitución Política como texto jurídico-político consagra, por un lado, los derechos y libertades de los asociados, y por otro determina la organización, estructura, funcionamiento, límites, espacios de influencia y participación de los diferentes órganos del Estado. Es decir que la Constitución establece un equilibrio entre el Estado y el individuo, el cual no debe ser violado, por ello se requiere de un órgano que haga respetar⁷⁷ la vigencia y supremacía de la carta. Ese garante, en el caso de nuestro país, es la Corte Constitucional, que fue creada en 1991. En efecto, establece la Constitución: “*A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución*”⁷⁸. Entonces, teniendo en cuenta que el art. 1º constitucional establece que “*Colombia es un Estado... organizado en forma de República unitaria... con autonomía de sus entidades territoriales*”, es de esperar que la Corte Constitucional se encargue de garantizar que la autonomía de las entidades territoriales no se quede vacía de contenido por el acaparamiento tradicional del poder que ejerce el gobierno central. Merece aquí destacarse la sentencia C-449 de 1992, en la que se señala:

“El marco territorial de la nueva Constitución, establecido en el artículo primero de la Carta, dice que Colombia es una república unitaria pero con autonomía de sus entidades territoriales. Así, en tanto que unitaria, el Congreso legisla centralizadamente sobre los principios generales en materia de planeación, presupuesto, tributos, crédito, contratación, y control fiscal para adecuar la normación de todos los niveles de gobierno de la República. Y en tanto que autónomas, las entidades territoriales gozan de facultades constitucionales para

⁷⁷ Robledo Silva, Paula. *El Panorama Territorial Colombiano*. Revista Derecho del Estado n.º 21, diciembre de 2008. Pág. 183. revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/download/.../476

⁷⁸ Ver el inciso 1º del artículo 241 constitucional.

estatuir sin injerencia sobre el cumplimiento de los mismos fines del Estado, pero sin desconocer el marco normativo general establecido por el Congreso”.

Dentro de la ardua labor de la Corte Constitucional como garante de la Constitución, esta ha debido pronunciarse en diversas sentencias con respecto al principio de autonomía territorial, estudiando su alcance, sentido y desarrollo.

Muchas de sus decisiones y posiciones respecto al tema que nos ocupa, la autonomía territorial, han sido ampliamente polemizadas. Defensores de una autonomía amplia para las entidades territoriales consideran los pronunciamientos como restrictivos, pues entienden que la Corte está dando un mínimo grado de desarrollo al principio de autonomía, frente a los amplios márgenes de aplicación que se le confiere al principio de estado unitario, es decir, consideran que el alto tribunal no responde al espíritu innovador de la Constitución del 91 en cuanto al ordenamiento territorial se trata. Procedemos a estudiar esos pronunciamientos.

En la sentencia C-478 de 1992 la Corte empieza por precisar que el principio de autonomía y el Estado unitario no son excluyentes⁷⁹, todo lo contrario se deben armonizar, ya que al decir de la corte la autonomía fortalece la unidad nacional. La autonomía que reconoce la constitución a las entidades territoriales no debe desbordar los límites del Estado unitario, es decir, la autonomía territorial se desarrolla a partir de los propios postulados constitucionales y de la legislación. Dispone el Artículo 287: *“Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley”.*

El alto tribunal hace un esfuerzo por diferenciar la autonomía de la descentralización, manifestado que la descentralización al interior del Estado unitario es un mecanismo o una forma de administración de los territorios cuya finalidad es el mejor manejo de los asuntos públicos desde lo seccional y local: que haya una mayor eficiencia de la actividad administrativa; mientras que la

⁷⁹ Sentencia C-478/92. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

autonomía busca que lo local y seccional se fortalezca, se desarrolle por medio de la participación activa de sus habitantes en las decisiones que les afecten. Tanto la autonomía como la descentralización terminan por otorgar un mayor grado de libertad a lo local. Así se refiere la Corte a este punto:

*“La autonomía y la descentralización entrecruzan sus mecanismos de acción en múltiples aspectos. Sin embargo, responden a ópticas diferentes: Mientras la descentralización busca una mayor libertad de las instancias periféricas... en la toma de sus decisiones y, como consecuencia de ello, una mayor eficiencia en el manejo de la cosa pública, **la autonomía encauza sus propósitos hacia la mayor libertad de los asociados en aras de un mayor bienestar y control de sus propios intereses.** En este sentido, descentralización y autonomía, si bien tienen puntos de mira diferentes, resultan ser interdependientes y portadores de facetas y momentos de un mismo proceso en la ampliación de la libertad en su acepción territorial”⁸⁰. (El resaltado no es de origen).*

En ese propósito de aclarar que la actual Constitución va más allá de la descentralización administrativa, en otro momento la Corte manifestó:

*“...las entidades territoriales tienen el derecho a gobernarse por autoridades propias. Este derecho se ejerce mediante el voto directo de los habitantes del respectivo y de él se deriva la facultad de que gozan las autoridades electas para definir el ejercicio de la autonomía territorial y dentro de los límites del principio de unidad nacional, los destinos de las respectiva entidad... De lo anterior es claro que el constituyente buscó mucho más que una mera descentralización administrativa. En efecto, la elección de las autoridades propias y los mecanismos de participación popular son elementos especiales de la **descentralización política** que dota a la entidad del derecho, dentro del principio de unidad, de **manejar los asuntos que conciernen a su territorio y a su población de manera autónoma.** Vale decir, de definir, con criterio político, la viabilidad de*

⁸⁰ Sentencia C-478/92 M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

*asuntos de interés público dentro de los límites del ente territorial*⁸¹". (El resaltado no es de origen).

Notamos aquí que la autonomía está relacionada con la participación democrática y es, por tanto, afirmación de lo local, seccional y regional, pero sin desconocer ni perder de vista la existencia de un orden superior, pues de lo contrario, nos encontraríamos en presencia de un Estado federal. Entonces, para poder gestionar un ente territorial sus propios asuntos, se requiere que en el mismo se encuentren radicadas unas competencias. La introducción del concepto de autonomía de las entidades territoriales dentro del Estado unitario puede generar - en el ejercicio concreto del poder público-, una serie de conflictos de competencia entre el nivel central y los niveles seccional o local. Se hace por tanto necesario saber cuáles son los límites competenciales entre la nación y la autonomía territorial. La Corte ha señalado que, por regla general, lo unitario en virtud del principio de coordinación prima sobre la autonomía cuando el asunto del que se trate pueda tener incidencia en lo nacional, lo cual no quiere decir, que so pretexto de la unidad nacional se deba desconocer las competencias locales hasta el punto en que se desconozca la misma constitución. Al respecto se ha señalado que la autonomía territorial tiene un contenido básico material, el cual se desprende de la misma carta, sirviendo de límite y aun de derrotero a la actividad del legislador al momento de establecer competencias entre los diferentes niveles.

Es de destacar que la Corte Constitucional ha entendido la necesidad de determinar el contenido mínimo del principio de autonomía territorial. Es decir, su núcleo esencial, aquella porción irreductible de autonomía que debe ser respetada por todos los poderes públicos, en especial por el legislador.

Así pues, desde sus primeros fallos hasta hoy, la posición de la Corte escasamente ha variado, formándose básicamente una sola línea jurisprudencial,

⁸¹ Sentencia C-517/92 M.P. Ciro Angarita Barón.

pues ha sostenido de manera reiterada que el núcleo esencial de la autonomía territorial consagrada en la Constitución, encuentra su fundamento en los derechos que la propia Carta confiere a las entidades territoriales⁸², es decir los derechos que se señalan en el artículo 287: gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

En la sentencia C-478 de 1992 la corte expresa:

“La elección popular de alcaldes, la escogencia de gobernadores a partir de la Constitución de 1991 (inciso 1º art. 303) y el mantenimiento de las Corporaciones de elección popular para los Departamentos (art. 229 C.P.) y para los Municipios (art. 312) garantizan que esas autoridades seccionales y locales serán elegidas y constituidas democráticamente. Ellas son las autoridades propias de que habla el numeral 1º del art. 287 y su existencia es el primer fundamento de la autonomía territorial”.

Vemos entonces nuevamente la autonomía ligada al concepto de democracia.

Así mismo, la Corte en la sentencia C-517/92 al determinar los derechos propios que en virtud de la autonomía tienen las distintas entidades territoriales, nos habla de un reducto mínimo competencial, cuya base es el artículo 287 constitucional:

“...es claro que la garantía constitucional de la autonomía de las entidades territoriales tiene un contenido básico material, deducible de la Carta, el cual sirve de límite y guía a la acción del legislador, en su tarea de establecer la configuración concreta del mapa de competencias. Dicho contenido básico material son los derechos propios que en virtud de la autonomía tienen las distintas entidades territoriales, es decir, el derecho a gobernarse por autoridades propias, derecho a ejercer las competencias que les corresponda, derecho a administrar sus recursos y

⁸² Ver sentencias C-517/1992, C-004/93, C-216/1994, C-535/1996, C-540/2001.

*establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, y el derecho de participar en las rentas nacionales*⁸³.

Esta misma tesis vuelve a ser expuesta en la sentencia C-004/93:

“...esta Corte señaló que la garantía institucional de la autonomía territorial posee un contenido constitucional básico, que se constituye en el reducto mínimo que, en todo caso, debe ser respetado por el legislador”.

En el año 2000 la Corte vuelve a reafirmar la misma posición, siendo coherente con sus fallos anteriores. En esta ocasión argumentó:

“...la autonomía de que gozan las entidades territoriales, debe desarrollarse dentro de los marcos señalados en la C.P. 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”⁸⁴.

Siendo esto así, y teniendo en cuenta la uniformidad de la posición de la Corte es claro que la autonomía de la cual son titulares las entidades territoriales, no es una autonomía en términos absolutos sino más bien de carácter relativo, pues debe desarrollarse dentro de los marcos y límites señalados en la C.P. y con plena observancia de las condiciones que establezca el legislador. Así las cosas, la concreción del principio de autonomía territorial del cual habla la Constitución en el Art. 1 se da en el artículo 287 superior, en donde la misma carta consagra la autonomía como un atributo de las entidades territoriales que las faculta para manejar sus propios asuntos. El ámbito de autonomía en el caso de los departamentos se desarrolla en los arts. 300 y 305 de la C.P. y para los municipios los arts. 313 y 315 de la C.P., referentes a las funciones de sus autoridades.

De tal suerte que según lo anteriormente expuesto existe un núcleo mínimo que la Constitución garantiza a la autonomía territorial, que en ningún caso puede ser

⁸³Sentencia C-517/92 M. P. Ciro Angarita Barón.

⁸⁴ Sentencia C-1187/00 M. P. Fabio Morón Díaz.

desconocido por otras autoridades del Estado, entre ellas el legislativo. Es decir, el Congreso de la República en su actividad de legislar tiene como límites los derechos que la constitución concede a los entes territoriales. Ahora bien, algunos de los asuntos y competencias que manejan las entidades territoriales no son de su exclusiva potestad, no son listas competenciales cerradas y en ocasiones es necesario llegar a acuerdos con la Nación u otra entidad territorial en virtud de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad⁸⁵.

Con respecto al alcance del concepto *autonomía territorial*, ha precisado la Corte Constitucional:

“El límite máximo de la autonomía territorial tiene una frontera política entendida como aquel extremo que al ser superado rompe los principios de organización del Estado para convertirse en independiente, algo diferente a aquella unidad a la cual pertenecen las entidades territoriales. En nuestro medio, el límite máximo lo señala el art. 1º de la Constitución al establecer que Colombia es una república unitaria. El legislador está autorizado para fijar los alcances de la autonomía territorial, dentro de los límites mínimos y máximos que señala la Constitución -en un extremo, el núcleo esencial, y el otro, el límite dado por el carácter unitario del Estado-, los cuales no podrá sobrepasar. Entre estos dos límites el legislador, en ejercicio de su potestad de configuración, se desplaza para fijar e grado de autonomía en cada materia o asunto a cargo de las entidades territoriales.

(...)

Estima la Corporación que la Carta Política no definió el grado de autonomía que le atribuyó a las entidades territoriales, delegando en el legislador tal competencia⁸⁶. (El resaltado no es de origen).

Es claro que la autonomía territorial es relativa y posee un rango variable, pues por un lado tiene como límite mínimo los derechos consagrados en el Art. 287 de

⁸⁵ Constitución Política, art. 288: “las competencias atribuidas a los diferentes niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad en los términos que establezca la ley”.

⁸⁶ Sentencia C-1187 de 2000. M.P. Fabio Morón Díaz.

la carta y las atribuciones y competencias que se asignan a favor de las autoridades locales en los artículos 300, 305, 313 y 315 de la C.P., siendo los artículos mencionados la garantía mínima o básica de la autonomía. Por otro lado existe un límite máximo que lo establece la Constitución Política en el Art. 1 al determinar que Colombia es una república unitaria, esto es un linderó político que no debe ser rebasado, pues si es superado se rompe con el principio fundamental del estado unitario. Ahora bien, el constituyente de 1991 en el artículo 287 encargó al Congreso fijar mediante la ley los alcances de la autonomía territorial, dentro del rango mínimo establecido en el Art. 287 y el rango máximo fijado en el Art. 1 constitucional.

5. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LAS REGIONES

Dado el marcado centralismo que caracterizó la Constitución de 1986, este capítulo se enmarcará en los desarrollos constitucionales y legales a partir de 1991.

5.1. REGULACIÓN CONSTITUCIONAL

Realizaremos este examen atendiendo la clasificación doctrinal de las normas constitucionales en dogmáticas y orgánicas.

5.1.1. Parte dogmática: Preámbulo y principios fundamentales

Expresa el preámbulo de nuestra Constitución:

*“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: Constitución Política de Colombia”.* (Resaltado nuestro).

Destacamos del texto del preámbulo constitucional que el constituyente buscó un ordenamiento jurídico acorde con los postulados de la democracia participativa, esto es, para el constituyente fue de suma importancia tener en cuenta la voluntad popular, la cual se encuentra -para lo que nos interesa- repartida en todo el territorio nacional, en cada ciudadano. Por otro lado, cuando la Constitución dice *marco jurídico* da a entender que se refiere a unos lineamientos generales, destinados a garantizar “*un orden político, económico y social justo*”. Por supuesto

no podría encontrarse *justo* un ordenamiento en el cual no se tenga en cuenta los intereses de la población que habita el extenso territorio nacional y sea conformado a partir de la participación ciudadana. Un orden político justo es aquel que no sólo preserva, la '*unidad de la Nación*' como lo ordena el mismo preámbulo, sino que también reconoce la pluralidad cultural existente entre la población de distintos territorios, y les permite empoderarse de sus asuntos e intereses propios y les otorga herramientas para planear el futuro común deseado y trabajar en concretarlo.

El art. 1º por su parte expresa:

*"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 nuestro).

Encontramos el principio fundamental del Estado unitario, unido a conceptos como *descentralización y autonomía de entidades territoriales*. Como se menciona en el capítulo correspondiente a la jurisprudencia constitucional, descentralización y autonomía, aunque están íntimamente ligados, son conceptos distintos. De manera que no es redundancia ni error que los dos términos aparezcan juntos, por lo que de una vez todas las personas, pero especialmente los partidarios del centralismo, deben entender y aceptar que la autonomía es un concepto que va más allá de la descentralización, básicamente ésta es un concepto de contenido administrativo mientras que aquella tiene contenido mayormente político. En otras palabras, la autonomía incluye la descentralización, pero la trasciende, la supera yendo más allá de lo administrativo y ubicándose en el campo de lo político, sin dejar a un lado la descentralización⁸⁷.

⁸⁷ Ver al respecto el capítulo de la jurisprudencia constitucional sobre la autonomía territorial.

Declara también este art. que la República es pluralista, reconociendo así que no se trata de una Nación uniforme, sino por el contrario heterogénea. Ese pluralismo debemos entenderlo directamente relacionado con la autonomía, precisamente es su inspirador, es la razón que justifica el traslado de poder del centro a los territorios, y es ese reconocimiento de autonomía lo que hace que estos se sientan parte de la Nación. Es lo que sucede en países como Italia y España, donde el otorgamiento de autonomía, originado en la diversidad cultural de los pobladores de la Nación es lo que ha permitido preservar su unidad. En Colombia por el contrario, los centralistas han logrado mantener la creencia de que dotar de autonomía a los entes territoriales conducirá al fin de la Nación, lo cual es por supuesto una falacia, olvidando que la autonomía es un mandato constitucional. Esto nos hace recordar que en Italia y España no fue fácil el proceso de regionalización a partir del otorgamiento de autonomía a territorios del nivel intermedio que quisieran conformar una región, sino que las luchas por alcanzar la anhelada y merecida autonomía, que no independencia, han sido por varios decenios.

La autonomía, como vimos en nuestro estudio de la jurisprudencia constitucional, está claramente enlazada con la democracia: qué podría ser más democrático que repartir el poder en los distintos territorios que conforman la Nación, de manera que sus pobladores puedan decidir sobre su presente y su futuro. Así mismo, qué más democrático que los pobladores de esos territorios, además de participar en la elección de autoridades y conformación de órganos nacionales, puedan hacer lo propio respecto de autoridades y órganos de su territorio. Hemos visto entonces, que en Colombia son de suma importancia y están íntimamente relacionados los principios de unidad nacional, descentralización, democracia y participación, con el de autonomía territorial.

Veamos ahora también el art. 2º:

*“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 nuestro).

Este artículo ratifica el compromiso del Estado en garantizar el cumplimiento de los principios y propósitos establecidos en el preámbulo y el art.1º. Tal como lo ha reconocido la teoría jurídico-administrativa, la prosperidad general se consigue no sólo a partir de la gestión de las autoridades nacionales, de gran importancia es la gestión local respecto de las necesidades locales. Vemos también en este artículo que asegurar la vigencia de un orden justo es un fin esencial, respecto a lo cual ya anotamos que no puede encontrarse justo un ordenamiento que no recoja ni responda a los intereses de la población cuyas actuaciones y relaciones rige.

Ahora miremos el art. 7º:

*“El Estado reconoce y protege la **diversidad** étnica y **cultural** de la Nación colombiana”.* (Resaltado nuestro).

Nos interesa este artículo en el que de manera expresa se pronuncia el constituyente sobre el aspecto cultural de la Nación que hemos venido mencionando, reconociendo la diversidad existente y anunciando su protección. El concepto de región es un concepto cultural, sociológico, que hace referencia al apego que se tiene a un territorio por haber nacido en él⁸⁸, pero que desde ese

⁸⁸ Ver VIDAL PERDOMO, obra citada, pág. 213.

punto de partida ha tomado un sentido geográfico y político, convirtiéndose en un ente autónomo facultado para organizarse y ejercer funciones que ya no son simplemente administrativas⁸⁹. Es pues, el otorgamiento de autonomía, una de vía idónea para lograr la protección de la diversidad cultural.

5.1.2. Parte orgánica: Título XI referente a la Organización Territorial

De esta segunda parte de la Constitución nos interesan los artículos 285, 286, 287, 294, 295, 296, 306, 307 y 385, todos del Título XI de la Carta política, el cual se refiere a la ordenación del territorio. El primero de ellos dice:

“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”.

Vemos que el constituyente, si bien dispuso unas entidades territoriales que podemos llamar de funcionamiento inmediato, no estableció una estructura rígida, sino que dejó la puerta abierta para el diseño de un esquema de organización territorial más amplio y modificable por parte del legislador. En este punto el constituyente fue práctico, privilegiando el fondo sobre la forma, dejando ver que lo más importante es *“el cumplimiento de funciones y servicios a cargo del Estado”*⁹⁰. El art. 286 expresa:

“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”.

⁸⁹ VIDAL PERDOMO, Jaime. *Derecho Administrativo*. Decimotercera edición, segunda reimpresión. Editorial Legis. Bogotá. 2010.

⁹⁰ Un ejemplo de esto es la rama judicial, la cual tiene una distribución de sus órganos en el territorio no siempre concordante con la división política.

En la misma dirección del anterior artículo, este indica cuáles son las entidades territoriales en Colombia, este puntualiza que son los Departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas⁹¹.

Observemos ahora el art. 287:

“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”.*

Se concreta el concepto de autonomía territorial del constituyente, estableciendo cuatro derechos de las entidades territoriales en virtud de ella. Al respecto recordamos que la Corte Constitucional ha sostenido que este art. 287 es el punto de partida de la autonomía territorial, su límite menos, siendo su límite mayor el principio de unidad nacional, el carácter unitario de la República. Por lo demás, remitimos al capítulo tercero, donde ya se habló de este artículo⁹².

Sigamos con el art. 288:

“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”.

⁹¹ No obstante lo aquí dispuesto, hoy no existe ningún territorio indígena que haya alcanzado el estatus de entidad territorial, debido a que, siendo una de las materias que necesitan desarrollo legal mediante normas orgánicas (art. 329) no fue objeto de regulación en la Ley 1454 de 2011.

⁹² Ver el punto 3.1. sobre las Generalidades de la Organización Territorial, donde trata este artículo.

Este artículo ordena el reparto de poder entre la Nación y las entidades territoriales, entre quienes se debe distribuir el ejercicio de las competencias. Establece también unos principios para el ejercicio el ejercicio de dichas competencias, los cuales en nuestro criterio se establecen a favor de los entes territoriales, ya que hay obras o servicios que requieren la participación o intervención de dos o más entes territoriales de distintos niveles de Gobierno (hablamos entonces de los principios de coordinación y concurrencia), o incluso que una entidad de cierto nivel garantice la prestación de un servicio a cargo de una de nivel inferior (principio de subsidiariedad).

Pasemos al art. 296:

“Para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del Presidente de la República se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes”.

Se establece la prevalencia de los actos del gobierno central sobre los de las autoridades territoriales cuando sea necesario intervenir para conservar o restaurar el orden público.

Ahora veamos el art. 306, que es del siguiente tenor:

“Dos o más departamentos podrán constituirse <sic> 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”.

Especifica la constitución sobre el tema de las regiones, señalando su origen y características, específicamente del primer prototipo, la Región Administrativa y de Planificación (RAP). Vemos que el punto de partida, su base, son los departamentos, la unión de varios de ellos es lo que origina este tipo regional. En este punto notamos similitud con lo establecido en España e Italia, países en los

cuales a partir de la unión de entes intermedios (llamados *provincias* allá) se dio lugar a las regiones. Particularmente optamos por seguir el ejemplo español en el sentido de dejar a voluntad de la ciudadanía que habita los distintos territorios la conformación futura de las regiones. Señala como propósito principal de la RAP el desarrollo económico y social de su territorio. Debemos anotar que este primer tipo regional, si bien es dotado de personería jurídica, no es considerado como entidad territorial, debiendo sufrir un proceso de transformación para alcanzar ese estatus. Más adelante se ahondará en el tema.

Llegamos al art. 307, de suma importancia en este trabajo:

“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”.

La constitución, como ya se mencionó, no definió cuáles eran las regiones, sino que se limitó a señalar su origen y a establecer unas bases para su posterior desarrollo legal mediante una ley orgánica. Este artículo es de gran importancia para la aspiración de hacer de Colombia un país regional, porque señala la ruta para llegar allá. En principio el primer inciso se muestra desordenado, por lo cual hay que aclarar lo que realmente expresa el constituyente: una ley orgánica debe establecer las condiciones, el procedimiento, para que una RAP se pueda alcanzar el estatus de entidad territorial. Entre esas condiciones, está el Concepto previo de la Comisión de Ordenamiento Territorial, la cual sería creada por la ley. Luego de ese concepto, viene un trámite en el legislativo que de ser exitoso debe

seguirse de la convocatoria a referendo de la ciudadanía de los departamentos interesados en organizarse como región, para que se pronuncien en acuerdo o desacuerdo. Debido a la necesidad de la ley orgánica de ordenamiento territorial y al no ser esta expedida sino luego de 20 años de vigencia de la Constitución, no había podido concretarse las iniciativas regionales. Muchos habían sido los intentos pero no se llegaba al consenso político necesario para que los distintos proyectos de ley prosperaran, llegando por fin la anhelada ley el 28 de junio del año 2011.

Por último, miremos el art. 325:

“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”.

Se trata de la previsión constitucional de un área metropolitana y una región específica entorno a la capital del país, la primera con municipios vecinos y la segunda con departamentos.

5.2. DESARROLLO LEGAL

5.2.1. Consideraciones Previas

El Dr. Horacio Serpa Uribe, respecto al atraso que presenta el país en materia del desarrollo del principio de autonomía territorial, especialmente de la autonomía regional, ha manifestado:

“La regionalización es un mandato constitucional, extraviado en los pasillos del Congreso y borrada de la agenda política nacional, dado los múltiples intereses que toca, en lo administrativo, político y fiscal.

La regionalización no se ha convertido en realidad porque tiene demasiados enemigos. En 17 ocasiones ha sido fallido el intento por convertir en realidad la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, porque surgen todos los argumentos para sacarle el cuerpo al debate, dado que su aprobación cambiaría para siempre el mapa político y electoral, y significaría el fin de muchos feudos políticos y el surgimiento de un nuevo país”.

Atrás ya habíamos reseñado que la expedición de las normas orgánicas sobre ordenamiento territorial ha sido un tema traumático y polémico, lo cual ha generado un atraso en el desarrollo de la organización territorial del país. No sólo es causa de dicho atraso la falta de interés en cumplir los mandatos constitucionales entorno a la autonomía regional, también ha tenido relación la creencia generalizada de que la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (llamada LOOT) debía ser *‘integral’*, es decir, abarcar todos los aspectos constitucionales relativos a la organización del territorio cuya desarrollo legislativo fue encomendado al tipo de *ley orgánica*, lo cual de ser así representaría una estricta rigidez en este tema. Los citados argumentos del Dr. Serpa ilustran bien los dos escenarios. El camino en parte se despejó a partir de la sentencia C-1042 de 2007, con ponencia del magistrado cartagenero Humberto Sierra Porto, en la cual la Corte aborda la discusión sobre el espectro legislativo amparado por el tipo especial de leyes orgánicas, lo que es llamado por la jurisprudencia constitucional *reserva de ley orgánica*.

En los apartes pertinentes expresa dicha jurisprudencia:

“...el constituyente de 1991 quiso avanzar algunas precisiones acerca de los contenidos y alcances que debería contener la futura ley orgánica de ordenamiento territorial, tema inconcluso, inacabado y polémico, que apunta, en definitiva, a la determinación del modelo de Estado que se quiere construir. De allí que el artículo 228 Superior disponga que, mediante ley orgánica se establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. A renglón seguido, enuncia los principios que deben gobernar tal reparto competencial, a

realizar por el legislador: (i) coordinación; (ii) concurrencia y (iii) subsidiariedad. Adviértase, desde ya, que la Constitución no enumeró, ni confeccionó un listado de temas específicos o concretos sobre los que versaría tal reparto competencial. Por el contrario, se limitó a indicar que, mediante una ley orgánica, es decir, **una ley que sirve de parámetro para adoptar otras futuras leyes**, se regularían tales relaciones, sobre temas ya concretos, basándose para ello en unos principios específicos. En otras palabras, mediante la ley orgánica de ordenamiento territorial se regula principalmente la actividad legislativa que debe desplegar el Congreso de la República en punto a la determinación de las relaciones entre la Nación y las entidades territoriales, mas no se regula directamente tema alguno.

(...)

“En este orden de ideas, se advierte con facilidad que en materia de ordenamiento territorial la voluntad del constituyente fue aquella de flexibilizar el tema, dejando simplemente sentadas las bases para avanzar en la construcción de un modelo de Estado, labor inconclusa en la cual las leyes orgánicas están llamadas a cumplir un papel protagónico, en tanto que marcos normativos generales a los cuales debe ajustarse la futura actividad legislativa en la materia, caracterizada, a su vez, por un grado mayor de precisión y concreción. De tal suerte que, en nuestro sistema de fuentes, la ley orgánica está llamada a establecer, de manera general, las pautas para que el legislador ordinario desarrolle, a futuro, determinados temas, con lo cual no puede caracterizarse por entrar en los detalles y precisiones, por cuanto, de esta manera, se estaría petrificando el ejercicio de la actividad legislativa y vaciando de contenido las competencias del legislador ordinario. Se trata, en consecuencia de una ley de trámites “sobre la legislación”. (Sub-rayas nuestras, resaltado original).

Los apartes transcritos son de gran importancia no sólo en la actualidad, sino para lo que se quiera avanzar en materia legislativa en el futuro cercano. Se dejó claro, entonces, que la legislación orgánica proyectada por el constituyente, contrario a ser rígida, debía ser flexible, específica y no general. Quedó en parte allanado el camino para poder conciliar las diferencias y llegar a un consenso sobre la legislación orgánica en materia de ordenamiento territorial.

A principios del año 2010 se propuso realizar, paralela a las elecciones del legislativo en marzo 14, una consulta ciudadana de carácter no vinculante sobre el interés de los habitantes ocho departamentos (los tradicionalmente conocidos como costeños) en constituirse como región, pese a que entonces no existía la ley orgánica necesaria para poder alcanzar ese propósito. Precisamente la idea era dar un ‘golpe de opinión’ contundente, dirigido principalmente a quienes defienden y pretenden la continuidad del centralismo y a los opositores del desarrollo legislativo sobre organización territorial, que demostrara la clara intención del *pueblo Caribe* en general, no sólo de sus gobernantes o élites políticas, de formalizar lo que desde hace mucho se asume como una realidad de hecho: el Caribe colombiano es una región.

El propósito trazado se logró, de manera tal que los más de dos millones quinientos mil (2.500.000) votos⁹³ conseguidos, no sólo impactaron la opinión pública colombiana sino a los mismos promotores. Quedaba manifiesto que la ciudadanía costeña tenía la aspiración de que sus departamentos conformaran una región, en el sentido político jurídico de los artículos 306 y 307 superiores. Este era el tenor de la iniciativa, llamada Consulta Caribe:

*“Voto a favor de la Constitución de la **Región Caribe** como una **entidad territorial de derecho público**, con autonomía para la gestión de sus intereses, que promueva el desarrollo económico y social de nuestro territorio dentro del Estado y la Constitución Colombiana”⁹⁴. (Resaltado nuestro).*

El hecho de que los resultados de una consulta realizada en la cuarta parte de los departamentos del país haya superado la votación nacional de la mayoría de

⁹³ Esta cifra fue superior a la votación nacional de la mayoría de los partidos políticos que participaron en esas elecciones.

⁹⁴ Registraduría Nacional del Estado Civil. *Comunicado de Prensa No. 062 de 2010*, consultado en http://www.registraduria.gov.co/Informacion/com_2010_062.htm

colectividades políticas en la misma fecha, no sólo da cuenta del éxito de la iniciativa, sino de que la misma ciudadanía costeña, más allá de sus inclinaciones partidistas, quiso manifestar unánimemente su anhelo de regionalización.

Se mostraban así, avances en los dos aspectos de histórica polémica. Entorno a la creencia de rigidez e integralidad de la ley orgánica, en los términos atrás expuestos, y con respecto a lo político, con los resultados de la consulta había plena claridad de los deseos de regionalización en el país, por lo menos de la llamada Región Caribe.

5.2.2. Ley 1454 de 2011. ¡Por fin normas orgánicas de ordenamiento territorial!

En 2010, en la legislatura iniciada el 20 de julio, el Ministerio del Interior presentó proyecto de ley orgánica cuyo trámite llegaría a su fin el año siguiente, siendo sancionada por el presidente el 28 de junio y publicada en el Diario Oficial el 29 del mismo mes. Seguidamente examinaremos los aspectos de interés de dicha ley para el presente trabajo.

La ley se compone de 40 artículos repartidos en cinco títulos. El título I, relativo a las ‘disposiciones generales’, trata del objeto de la ley (resume de su contenido), una definición de ordenamiento territorial y los principios rectores de la organización territorial en Colombia, entre los cuales advertimos la presencia del principio de regionalización.

El segundo título trata del “marco institucional”, se divide en tres capítulos. El primero de ellos crea la Comisión de Ordenamiento Territorial de que habla la Constitución, estableciendo su conformación y funciones, a la vez que permite la creación de Comisiones de Ordenamiento en los Departamentos y Municipios; el segundo regula las asociaciones de entidades territoriales, cuyo propósito es

“prestar conjuntamente servicios públicos, funciones administrativas propias o asignadas al ente territorial por el nivel nacional, ejecutar obras de interés común o cumplir funciones de planificación, así como para procurar el desarrollo integral de sus territorios”, destacándose entre ellas las asociaciones de departamentos, de municipios, de distritos y de áreas metropolitanas, algunas de ellas ya existentes al tiempo de expedición de la ley⁹⁵, creando también las provincias administrativas y de planificación⁹⁶ y una nueva figura llamada Región de Planeación y Gestión (RGP). El capítulo III habla de la política legislativa territorial, enunciando sus principios generales, ordenando el fortalecimiento de los departamentos, reconociendo sus distintas capacidades, así como las de los municipios; también se pronuncia sobre la creación de nuevos departamentos -aspecto hasta entonces sin regulación- e implanta un régimen especial para las áreas metropolitanas.

El título III regula el tema de las competencias, se divide también en tres capítulos. El primero de ellos inicia con una definición de lo que debe entenderse por competencia *-la facultad o poder jurídico que tienen la Nación, las entidades territoriales y las figuras de integración territorial para atender de manera general responsabilidades estatales-* y enuncia unos principios generales para su ejercicio; el segundo capítulo recuerda la autonomía que poseen los departamentos y municipios para determinar su estructura y manejar sus asuntos internos y establece una cláusula general de competencias a favor de los municipios, a quienes corresponde todo asunto no atribuido a los departamentos o la Nación; el tercer capítulo contiene normas relativas a las competencias en la ordenación del territorio (no entender que se habla de la creación o funcionamiento de entidades, sino principalmente a situaciones relacionadas con el uso del territorio).

⁹⁵ Por ejemplo, las asociaciones de municipios fueron creadas por la Ley 136 de 1994.

⁹⁶ Aquí el legislador, al parecer, hizo con las provincias lo que el constituyente con las regiones, no permitiéndoles estatus de entidad territorial en un solo paso, sino estableciendo un procedimiento complejo. Lo paradójico es que en esta ley, así como omitió establecer el procedimiento para que la RAP se convierta en RET, también omitió establecer el procedimiento para la conversión de la provincia en entidad territorial.

El título IV nos interesa más, porque desarrolla el art. 306 de la Constitución Nacional, estableciendo el procedimiento para la conformación de Regiones Administrativas y de Planificación, mientras que el título V habla de unas disposiciones finales, entre las que se destaca el mandato al ejecutivo y al legislativo mismo de presentar proyectos de códigos con el objeto de definir los regímenes de departamentos, áreas metropolitanas, distritos y municipios.

Rescataremos seguidamente los aspectos que más nos interesan de la Ley 1454, centrándonos en su título IV.

Comencemos por el art. 2º:

*“CONCEPTO Y FINALIDAD DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL. El ordenamiento territorial es un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva de país, **que se da de manera progresiva, gradual y flexible, con responsabilidad fiscal, tendiente a lograr una adecuada organización político administrativa del Estado en el territorio, para facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial, entendido este como desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo, ambientalmente y fiscalmente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico-geográfica de Colombia.***

*La finalidad del ordenamiento territorial es promover el aumento de la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración de sus propios intereses para las entidades e instancias de integración territorial, **fomentará el traslado de competencias y poder de decisión de los órganos** centrales o descentralizados **del gobierno en el orden nacional hacia el nivel territorial pertinente, con la correspondiente asignación de recursos.** El ordenamiento territorial propiciará las condiciones para concertar políticas públicas entre la Nación y las entidades territoriales, con reconocimiento de la diversidad geográfica, histórica, económica, ambiental, étnica y cultural e identidad regional y nacional. (Resaltado nuestro).*

De este artículo destacamos que la ley anuncia que el proceso de autonomía territorial es gradual y debe obrarse en su avanzar con responsabilidad fiscal, principio que consagra la Constitución misma, atinente al cuidado que deben tener las entidades en el manejo de los recursos y a la prohibición de trasladar competencias sin recursos para desempeñarlas. En cuanto al tema regional, vemos que el legislador orgánico, así como el constituyente, reconoce la diversidad cultural que existe en el país, así como la papel trascendental del ordenamiento territorial en su preservación.

Veamos ahora el art. 3º:

“PRINCIPIOS RECTORES DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL. 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**”.*

Destacamos este principio porque en su redacción hay elementos de suma importancia para lo que venimos tratando y para los resultados de este trabajo. Se parte de la idea de que el concepto de región está asociado a lo cultural y al arraigo al territorio, y a partir de la institucionalidad se le asigna un papel en la

planeación del desarrollo económico y el mejoramiento de las relaciones de pobladores de distintos territorios. Otro elemento, muy importante, es que se dice que el Estado unitario debe tender hacia la regionalización, reconociendo el legislador su obligación constitucional de propender por la consolidación y profundización de la autonomía territorial, todo con el fin de fortalecer la unidad nacional, lo cual indica que se está dando un cambio en la interpretación de la autonomía, pasando de ser entendida como elemento secesionista a ser entendida como una herramienta idónea para fortalecer la unidad nacional.

5.2.3. Citación de la ley 1454 de 2011.

A continuación presentamos y citamos la ley **Ley 1454 de 2011** la cual regula en parte el tema de la región como entidad territorial y también otros asuntos relacionados con la organización territorial.

LEY 1454 DE 2011

(junio 28)

Diario Oficial No. 48.115 de 29 de junio de 2011

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

TÍTULO I.

DISPOSICIONES GENERALES.

ARTÍCULO 1o. *OBJETO DE LA LEY.* La presente ley tiene por objeto dictar las normas orgánicas para la organización político administrativa del territorio colombiano; enmarcar en las mismas el ejercicio de la actividad legislativa en materia de normas y disposiciones de carácter orgánico relativas a la organización político administrativa del Estado en el territorio; establecer los principios rectores del ordenamiento; definir el marco institucional e instrumentos para el desarrollo territorial; definir competencias en materia de ordenamiento territorial entre la Nación, las entidades territoriales y las áreas metropolitanas y establecer las normas generales para la organización territorial.

ARTÍCULO 2o. *CONCEPTO Y FINALIDAD DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL.* El ordenamiento territorial es un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva de país, que se da de manera progresiva, gradual y flexible, con responsabilidad fiscal, tendiente a lograr una adecuada organización político administrativa del Estado en el territorio, para facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial, entendido este como desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo, ambientalmente y fiscalmente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico-geográfica de Colombia.

La finalidad del ordenamiento territorial es promover el aumento de la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración de sus propios intereses para las entidades e instancias de integración territorial, fomentará el traslado de competencias y poder de decisión de los órganos centrales o descentralizados del gobierno en el orden nacional hacia el nivel territorial pertinente, con la correspondiente asignación de recursos. El ordenamiento territorial propiciará las condiciones para concertar políticas públicas entre la Nación y las entidades territoriales, con reconocimiento de la diversidad

geográfica, histórica, económica, ambiental, étnica y cultural e identidad regional y nacional.

PARÁGRAFO NUEVO. En virtud de su finalidad y objeto, la ley orgánica de ordenamiento territorial constituye un marco normativo general de principios rectores, que deben ser desarrollados y aplicados por el legislador en cada materia específica, para departamentos, municipios, entidades territoriales indígenas y demás normas que afecten, reformen o modifiquen la organización político administrativa del Estado en el territorio.

ARTÍCULO 30. *PRINCIPIOS RECTORES DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL*. Son principios del proceso de ordenamiento territorial entre otros los siguientes:

1. Soberanía y unidad nacional. El ordenamiento territorial propiciará la integridad territorial, su seguridad y defensa, y fortalecerá el Estado Social de Derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales.

2. Autonomía. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley.

3. Descentralización. La distribución de competencias entre la Nación, entidades territoriales y demás esquemas asociativos se realizará trasladando el correspondiente poder de decisión de los órganos centrales del Estado hacia el nivel territorial pertinente, en lo que corresponda, de tal manera que se promueva una mayor capacidad de planeación, gestión y de administración de sus propios intereses, garantizando por parte de la Nación los recursos necesarios para su cumplimiento.

4. Integración. Los departamentos y los municipios ubicados en zonas fronterizas pueden adelantar programas de cooperación dirigidos al fomento del desarrollo comunitario, la prestación de los servicios públicos, la preservación del ambiente y el desarrollo productivo y social, con entidades territoriales limítrofes de un Estado.

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.

6. Sostenibilidad. El ordenamiento territorial conciliará el crecimiento económico, la sostenibilidad fiscal, la equidad social y la sostenibilidad ambiental, para garantizar adecuadas condiciones de vida de la población.

7. Participación. La política de ordenamiento territorial promoverá la participación, concertación y cooperación para que los ciudadanos tomen parte activa en las decisiones que inciden en la orientación y organización territorial.

8. Solidaridad y equidad territorial. Con el fin de contribuir al desarrollo armónico del territorio colombiano, la Nación, las entidades territoriales y las figuras de integración territorial de mayor capacidad política, económica y fiscal, apoyarán aquellas entidades de menor desarrollo relativo, en procura de

garantizar el acceso equitativo a las oportunidades y beneficios del desarrollo, para elevar la calidad de vida de la población.

9. Diversidad. El ordenamiento territorial reconoce las diferencias geográficas, institucionales, económicas, sociales, étnicas y culturales del país, como fundamento de la unidad e identidad nacional, la convivencia pacífica y la dignidad humana.

10. Gradualidad y flexibilidad. El ordenamiento territorial reconoce la diversidad de las comunidades y de las áreas geográficas que componen el país, por tanto, ajustará las diferentes formas de división territorial. Las entidades e instancias de integración territorial se adaptarán progresivamente, para lo cual podrán asignárseles las competencias y recursos que les permitan aumentar su capacidad planificadora, administrativa y de gestión.

En el caso de las instancias de integración, las competencias y recursos serán asignados por las respectivas entidades territoriales que las componen.

11. Prospectiva. El ordenamiento territorial estará orientado por una visión compartida de país a largo plazo, con propósitos estratégicos que guíen el tipo de organización territorial requerida.

12. Paz y convivencia. El ordenamiento territorial promoverá y reconocerá los esfuerzos de convivencia pacífica en el territorio e impulsará políticas y programas de desarrollo para la construcción de la paz, el fortalecimiento del tejido social y la legitimidad del Estado.

13. Asociatividad. El ordenamiento territorial propiciará la formación de asociaciones entre las entidades territoriales e instancias de integración territorial para producir economías de escala, generar sinergias y alianzas competitivas, para la consecución de objetivos de desarrollo económico y territorial comunes.

14. Responsabilidad y transparencia. Las autoridades del nivel nacional y territorial promoverán de manera activa el control social de la gestión pública incorporando ejercicios participativos en la planeación, ejecución y rendición final de cuentas, como principio de responsabilidad política y administrativa de los asuntos públicos.

15. Equidad social y equilibrio territorial. La ley de ordenamiento territorial reconoce los desequilibrios en el desarrollo económico, social y ambiental que existen entre diferentes regiones geográficas de nuestro país y buscará crear instrumentos para superar dichos desequilibrios. Por ello la Nación y las entidades territoriales propiciarán el acceso equitativo de todos los habitantes del territorio colombiano a las oportunidades y beneficios del desarrollo, buscando reducir los desequilibrios enunciados. Así mismo, los procesos de ordenamiento procurarán el desarrollo equilibrado de las diferentes formas de división territorial.

16. Economía y buen gobierno. La organización territorial del Estado deberá garantizar la planeación y participación decisoria de los entes territoriales en el desarrollo de sus regiones, autosostenibilidad económica, el saneamiento fiscal y la profesionalización de las administraciones territoriales, por lo que se promoverán mecanismos asociativos que privilegien la optimización del gasto público y el buen gobierno en su conformación y funcionamiento.

La ley determinará los principios de economía y buen gobierno mínimos que deberán garantizar los departamentos, los distritos, los municipios, las áreas metropolitanas, sus descentralizadas, así como cualquiera de las diferentes alternativas de asociación, contratos o convenios plan o delegaciones previstas en la presente ley.

17. Multietnicidad. Para que los pueblos indígenas, las comunidades afrodescendientes, los raizales y la población ROM ejerzan su derecho de planeación y gestión dentro de la entidad territorial respectiva en armonía y concordancia con las demás comunidades y entidades territoriales.

TÍTULO II.
MARCO INSTITUCIONAL.

CAPÍTULO I.
ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL.

ARTÍCULO 4o. DE LA COMISIÓN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (COT). La Comisión de Ordenamiento Territorial (COT), es un organismo de carácter técnico asesor que tiene como función evaluar, revisar y sugerir al Gobierno Nacional y a las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, la adopción de políticas, desarrollos legislativos y criterios para la mejor organización del Estado en el territorio.

PARÁGRAFO. Esta comisión orientará la aplicación de los principios consagrados en la presente ley a los departamentos, distritos y municipios, de forma que promueva la integración entre estos, y se puedan coordinar con más facilidad los procesos de integración.

ARTÍCULO 5o. CONFORMACIÓN DE LA COT. La Comisión de Ordenamiento Territorial, COT, estará conformada por:

1. El Ministro del Interior o su delegado, quien la presidirá.
2. El Ministro del Medio Ambiente o su delegado.
3. El Director del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), o su delegado.
4. Un delegado de las CAR.

5. Un experto de reconocida experiencia en la materia designado por el Gobierno Nacional.
6. Un experto de reconocida experiencia en la materia designado por cada una de las Cámaras Legislativas, previa postulación que hagan las respectivas Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial.
7. Dos expertos académicos especializados en el tema designado por el sector académico.

ARTÍCULO 6o. *FUNCIONES DE LA COT.* Son funciones de la Comisión de Ordenamiento Territorial, COT, las siguientes:

1. Asesorar al Gobierno Nacional y a las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes en la definición de políticas y desarrollos legislativos relativos a la organización territorial del Estado.
2. Asesorar los departamentos, distritos y municipios, de forma que promueva la integración entre estos, y se puedan coordinar con más facilidad los procesos de integración.
3. Establecer los parámetros de diferenciación entre las diversas instancias de asociaciones que promueven el desarrollo regional, dentro del marco de la Constitución y la Ley.
4. Revisar, evaluar y proponer diferentes políticas sectoriales que tengan injerencia directa con el ordenamiento territorial, a iniciativa propia del Gobierno Nacional y a las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes.
5. Propiciar escenarios de consulta o concertación con los actores involucrados en el ordenamiento territorial.
6. Presentar anualmente a las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de

la Cámara de Representantes un informe sobre el estado y avances del ordenamiento territorial, según lo establecido en esta ley.

7. Darse su propio reglamento.

8. Las demás que le asignen la Constitución y la ley.

En el año siguiente de la conformación y puesta en marcha de la COT, esta elaborará una propuesta de codificación y compilación de las normas jurídicas vigentes en Colombia sobre organización territorial del Estado y las entidades territoriales. El Gobierno Nacional difundirá ampliamente el resultado de esta labor, en escenarios que faciliten la participación de todos los ciudadanos y de las autoridades nacionales, territoriales y demás esquemas asociativos.

PARÁGRAFO. Los informes de que trata el numeral 5, serán publicados para su libre consulta en el portal institucional de la entidad.

ARTÍCULO 7o. *SECRETARÍA TÉCNICA Y SUBSECRETARÍA TÉCNICA*. El Departamento Nacional de Planeación ejercerá la Secretaría Técnica de la COT. El Secretario técnico de la COT se encargará de asegurar el apoyo logístico, técnico y especializado que requiera la misma para el cabal desarrollo de sus funciones e invitará a las deliberaciones a los ministros, jefes de departamento administrativo respectivos, expertos académicos de diferentes universidades, el sector privado, o a quien juzgue necesario, cuando deban tratarse asuntos de su competencia o cuando se requieran conceptos externos a la Comisión.

La Secretaría Técnica de la COT conformará un comité especial interinstitucional integrado por las entidades del orden nacional competentes en la materia con el fin de prestar el apoyo logístico, técnico y especializado que requiera la comisión para el cabal desarrollo de sus funciones.

La Subsecretaría Técnica estará en cabeza de los Secretarios de las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento

Territorial del Senado de la República y la Cámara de Representantes, por periodos alternados de dos (2) años.

ARTÍCULO 8o. COMISIONES REGIONALES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL. Se faculta a las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales, para que mediante ordenanzas y acuerdos creen la Comisión Regional de Ordenamiento Territorial que dentro de su jurisdicción se establezcan, las que orientarán las acciones en esta materia y participarán en la elaboración del proyecto estratégico regional de ordenamiento territorial, acorde con los lineamientos generales establecidos por la COT.

La Comisión de Ordenamiento Territorial establecerá la integración y funciones generales de las Comisiones Regionales y su forma de articulación con los distintos niveles y entidades de gobierno.

En la conformación de las Comisiones Regionales, se observará la composición de la COT, con el fin de garantizar la representación de los sectores que integran dicho ente, de la siguiente manera:

Comisiones Departamentales

1. El Gobernador, o su delegado, quien la presidirá.
2. El Secretario de Ambiente y Desarrollo Rural, o la instancia similar, o su delegado.
3. El Director Departamental del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), o su delegado.
4. El Director de la CAR respectiva, o su delegado.
5. Un experto de reconocida experiencia en la materia designado por el Gobierno Departamental.
6. Dos expertos de reconocida experiencia en la materia designados por la Asamblea Departamental respectiva.

7. Dos expertos académicos especializados en el tema designado por el sector académico del Departamento.

Comisiones Municipales

1. El Alcalde Municipal, o su delegado, quien la presidirá.
2. El Secretario de Ambiente y Desarrollo Rural, o la instancia similar, o su delegado.
3. Un delegado del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC).
4. Un delegado del Director de la CAR respectiva.
5. Un experto de reconocida experiencia en la materia designado por el Gobierno Municipal.
6. Dos expertos de reconocida experiencia en la materia designados por el Concejo Municipal respectivo.
7. Dos expertos académicos especializados en el tema designado por el sector académico del Municipio.

CAPÍTULO II.

ESQUEMAS ASOCIATIVOS TERRITORIALES.

ARTÍCULO 9o. *OBJETO.* 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 3° 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.

PARÁGRAFO. En concordancia con lo previsto en el numeral 16 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993 y el artículo 39 del Decreto 2372 de 2010, las Corporaciones Autónomas Regionales podrán declarar áreas protegidas.

Los incentivos a los que se refieren los incisos 4o y 5o del presente artículo serán fijados por el Gobierno Nacional.

El Gobierno Nacional fortalecerá las asociaciones de departamentos, municipios y distritos ya creadas y promoverá la creación de otros esquemas asociativos.

ARTÍCULO 10. *ESQUEMAS ASOCIATIVOS TERRITORIALES*. 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.

ARTÍCULO 11. *CONFORMACIÓN DE ASOCIACIONES DE ENTIDADES TERRITORIALES*. La asociaciones de entidades territoriales se conformarán libremente por dos o más entes territoriales para prestar conjuntamente servicios públicos, funciones administrativas propias o asignadas al ente territorial por el nivel nacional, ejecutar obras de interés común o cumplir funciones de planificación, así como para procurar el desarrollo integral de sus territorios.

PARÁGRAFO. Podrán conformarse diversas asociaciones de entidades territoriales como personas jurídicas de derecho público bajo la dirección y coordinación de la junta directiva u órgano de administración que determinen las entidades territoriales interesadas, las cuales velarán por la inclusión y participación de la comunidad en la toma de decisiones que sobre el área se adopten.

ARTÍCULO 12. *ASOCIACIONES DE DEPARTAMENTOS*. 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.

ARTÍCULO 13. *ASOCIACIONES DE DISTRITOS ESPECIALES*. Dos o más Distritos Especiales podrán asociarse política y administrativamente para organizar conjuntamente la prestación de servicios o la ejecución de obras públicas de interés común mediante convenio, siempre y cuando no se alteren las características esenciales de cada uno de ellos. El respectivo convenio o contrato-plan configurará un modelo de desarrollo y planificación integral conjunto que será suscrito por los Alcaldes Mayores de cada Distrito, previamente autorizados por sus respectivos Concejos y estará enmarcado en un plan de acción de mediano plazo.

ARTÍCULO 14. *ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS*. Dos o más municipios de un mismo departamento o de varios 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 alcaldes respectivos, previamente autorizados por los concejos municipales o distritales 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.

ARTÍCULO 15. *ASOCIACIONES DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS*. Dos o más Áreas Metropolitanas de un mismo departamento o de varios departamentos, podrán asociarse 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 Directores de las áreas metropolitanas respectivas, previamente autorizados por sus juntas metropolitanas.

El convenio o contrato-plan se asimilará para los efectos legales a un convenio interadministrativo, en el cual se establecerán las competencias específicas para

delegar o transferir entre las distintas entidades territoriales, según el ámbito de su objeto.

Para los efectos de esta ley se consideran a las áreas metropolitanas como esquemas asociativos de integración territorial y actuarán como instancias de articulación del desarrollo municipal, en virtud de lo cual serán beneficiarias de los mismos derechos y condiciones de los esquemas asociativos de entidades territoriales previstos en la presente ley.

ARTÍCULO 16. PROVINCIAS ADMINISTRATIVAS Y DE PLANIFICACIÓN. Dos o más municipios geográficamente contiguos de un mismo departamento podrán constituirse mediante ordenanza en una provincia administrativa y de planificación por solicitud de los alcaldes municipales, los gobernadores o del diez por ciento (10%) de los ciudadanos que componen el censo electoral de los respectivos municipios, con el propósito de organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y la ejecución de proyectos de desarrollo integral, así como la gestión ambiental.

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

PARÁGRAFO. Corresponde a las Asambleas Departamentales crear las provincias, previa autorización de los respectivos Concejos Municipales.

PARÁGRAFO. Los municipios que conformen la PAP deberán tener en cuenta para su financiación y funcionamiento los parámetros establecidos en la Ley 617 de 2000 y 819 de 2003 para los municipios que la conformen.

En ningún caso las provincias administrativas y de planificación podrán constituir circunscripción electoral especial dentro de la División Político Administrativa Territorial del país.

El financiamiento de las Provincias Administrativas y de Planificación no generará cargos ni al Presupuesto General de la Nación, ni al Sistema General de Participaciones, ni al Sistema General de Regalías.

ARTÍCULO 17. NATURALEZA Y FUNCIONAMIENTO DE LOS ESQUEMAS ASOCIATIVOS. 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.

PARÁGRAFO. En concordancia con lo previsto en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, las Entidades Territoriales podrán continuar asociándose mediante la celebración de convenios interadministrativos o mediante la conformación de personas jurídicas de derecho público o derecho privado.

ARTÍCULO 18. CONTRATOS O CONVENIOS PLAN. La Nación podrá contratar o convenir con las entidades territoriales, con las asociaciones de entidades

territoriales y con las áreas metropolitanas, la ejecución asociada de proyectos estratégicos de desarrollo territorial. En los contratos plan que celebren las partes, se establecerán los aportes que harán así como las fuentes de financiación respectivas.

La Nación también podrá contratar con las asociaciones de entidades territoriales y las áreas metropolitanas la ejecución de programas del Plan Nacional de Desarrollo, cuando lo considere pertinente y el objeto para el cual fueron creadas dichas asociaciones lo permita; previa aprobación de su órgano máximo de administración, atendiendo los principios consagrados en la presente ley.

Se priorizarán con el Fondo de Desarrollo Regional los esquemas asociativos, así como las entidades territoriales que desarrollen contratos o convenios plan de acuerdo con los numerales 6, 8 y 10 del artículo 3° de la presente ley.

ARTÍCULO 19. REGIONES DE PLANEACIÓN Y GESTIÓN. 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.

ARTÍCULO 20. *DELEGACIÓN*. La Nación y los diferentes órganos del nivel central podrán delegar en las entidades territoriales o en los diferentes esquemas asociativos territoriales y en las áreas metropolitanas, por medio de convenios o contratos plan, atribuciones propias de los organismos y entidades públicas de la Nación, así como de las entidades e institutos descentralizados del orden nacional.

En la respectiva delegación se establecerán las funciones y los recursos para el adecuado cumplimiento de los fines de la Administración Pública a cargo de estas.

CAPÍTULO III.

POLÍTICA LEGISLATIVA EN MATERIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL.

ARTÍCULO 21. *OBJETIVOS GENERALES DE LA LEGISLACIÓN TERRITORIAL*. 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.

ARTÍCULO 22. *DIVERSIFICACIÓN, FORTALECIMIENTO Y MODERNIZACIÓN DEL RÉGIMEN DEPARTAMENTAL*. La racionalización del régimen jurídico de los

departamentos parte del reconocimiento de sus diferencias y fortalezas específicas. A partir de este principio y con el objeto de mejorar la Administración departamental y de asegurar una más eficiente prestación de los servicios públicos, la ley establecerá regímenes especiales y diferenciados de gestión administrativa y fiscal para uno o varios departamentos.

Para tal efecto la ley podrá establecer capacidades y competencias distintas a las señaladas para los departamentos en la Constitución de acuerdo con el artículo 302 de la Carta Política.

La ley graduará y eventualmente integrará las capacidades y competencias departamentales de acuerdo con la población, recursos económicos y naturales y circunstancias sociales, culturales y ecológicas de los departamentos.

Para la creación de departamentos la ley ordinaria no podrá establecer requisitos adicionales a los exigidos por la Constitución y esta ley.

ARTÍCULO 23. CREACIÓN DE DEPARTAMENTOS. La creación de departamentos cuyos territorios correspondan parcial o totalmente a una o varias regiones administrativas y de planificación deberá contar con el concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial, del Departamento Nacional de Planeación y la aprobación del Congreso de la República, previa convocatoria a consulta popular, de acuerdo con los lineamientos legales establecidos por el legislador y la Constitución.

ARTÍCULO 24. DIVERSIFICACIÓN DE LOS REGÍMENES MUNICIPALES POR CATEGORÍAS. Con el propósito de democratizar y hacer más eficiente y racional la Administración municipal, la ley, con fundamento en el artículo 320 de la Constitución Política, establecerá categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, y

señalará, a los municipios pertenecientes a cada categoría, distinto régimen en su organización, gobierno y administración.

En todo caso, la superación de la pobreza y el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, será parámetro para todas las políticas sociales.

ARTÍCULO 25. DEL RÉGIMEN FISCAL ESPECIAL PARA LAS ÁREAS METROPOLITANAS. En desarrollo de lo previsto en el artículo 319 de la Constitución Política, además de los recursos que integran el patrimonio y renta de las áreas metropolitanas, el proyecto de constitución de la misma regulado por el artículo 5° de la Ley 128 de 1994 debe precisar las fuentes de los aportes de las entidades territoriales que formarán parte de la misma, así como los porcentajes de tales aportes, de conformidad con lo previsto en el artículo 22 de la Ley 128 de 1994.

En las áreas metropolitanas que se encuentren constituidas a la fecha de entrada en vigencia la presente ley, cada concejo municipal a iniciativa de su alcalde expedirá un acuerdo en el que se señalen las fuentes de los aportes a los que se compromete el respectivo municipio con destino a la financiación de las funciones de la entidad, así como los porcentajes de dicha participación.

El acto administrativo que constituya un Área Metropolitana se considerará norma general de carácter obligatorio a la que tendrá que regirse cada concejo municipal al momento de aprobar el presupuesto anual de la respectiva entidad miembro.

PARÁGRAFO. Cuando se produzca la anexión de nuevos municipios al área metropolitana, el acto que protocolice dicha anexión deberá contener los elementos, previstos en el presente artículo.

TÍTULO III.

DE LAS COMPETENCIAS.

CAPÍTULO I.

PRINCIPIOS PARA EL EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS.

ARTÍCULO 26. *DEFINICIÓN DE COMPETENCIA.* Para los efectos de la presente ley, se entiende por competencia la facultad o poder jurídico que tienen la Nación, las entidades territoriales y las figuras de integración territorial para atender de manera general responsabilidades estatales.

ARTÍCULO 27. *PRINCIPIOS DEL EJERCICIO DE COMPETENCIAS.* Además de los que el artículo 209 de la Constitución Política contempla como comunes de la función administrativa, son principios rectores del ejercicio de competencias, los siguientes:

1. **Coordinación.** La Nación y las entidades territoriales deberán ejercer sus competencias de manera articulada, coherente y armónica. En desarrollo de este principio, las entidades territoriales y demás esquemas asociativos se articularán, con las autoridades nacionales y regionales, con el propósito especial de garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos como individuos, los derechos colectivos y del medio ambiente establecidos en la Constitución Política.
2. **Concurrencia.** La Nación y las entidades territoriales desarrollarán oportunamente acciones conjuntas en busca de un objeto común, cuando así esté establecido, con respeto de su autonomía.
3. **Subsidiariedad.** La Nación, las entidades territoriales y los esquemas de integración territorial apoyarán en forma transitoria y parcial en el ejercicio de sus competencias, a las entidades de menor categoría fiscal, desarrollo económico y social, dentro del mismo ámbito de la jurisdicción territorial, cuando se demuestre su imposibilidad de ejercer debidamente determinadas competencias. El desarrollo de este principio estará sujeto a evaluación y seguimiento de las entidades del nivel nacional rectora de la materia. El Gobierno Nacional desarrollará la materia en coordinación con los entes territoriales.

4. **Complementariedad.** Para completar o perfeccionar la prestación de servicios a su cargo, y el desarrollo de proyectos regionales, las entidades territoriales podrán utilizar mecanismos como los de asociación, cofinanciación, delegación y/o convenios.

5. **Eficiencia.** La Nación, las entidades territoriales y los esquemas de integración territorial garantizarán que el uso de los recursos públicos y las inversiones que se realicen en su territorio, produzcan los mayores beneficios sociales, económicos y ambientales.

6. **Equilibrio entre competencias y recursos.** Las competencias se trasladarán, previa asignación de los recursos fiscales para atenderlas de manera directa o asociada.

7. **Gradualidad.** La asunción de competencias asignadas por parte de las entidades territoriales se efectuará en forma progresiva y flexible, de acuerdo con las capacidades administrativas y de gestión de cada entidad.

8. **Responsabilidad.** La Nación, las entidades territoriales y las figuras de integración territorial asumirán las competencias a su cargo previendo los recursos necesarios sin comprometer la sostenibilidad financiera del ente territorial, garantizando su manejo transparente.

CAPÍTULO II.

DISPOSICIONES EN MATERIA DE COMPETENCIAS.

ARTÍCULO 28. Los departamentos y municipios tendrán autonomía para determinar su estructura interna y organización administrativa central y descentralizada; así como el establecimiento y distribución de sus funciones y recursos para el adecuado cumplimiento de sus deberes constitucionales.

Sin perjuicio de su control de constitucionalidad o de legalidad, estos actos no estarán sometidos a revisión, aprobación o autorización de autoridades nacionales.

PARÁGRAFO. Los municipios son titulares de cualquier competencia que no esté atribuida expresamente a los departamentos o a la Nación.

Cuando el respectivo municipio no esté en capacidad de asumir dicha competencia solicitará la concurrencia del departamento y la Nación.

PARÁGRAFO 2o. Los departamentos y municipios a pesar de su autonomía e independencia podrán asociarse entre ellos para procurar el bienestar y desarrollo de sus habitantes.

CAPÍTULO III.

COMPETENCIAS EN MATERIA DE ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO.

ARTÍCULO 29. *DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO.* Son competencias de la Nación y de las entidades territoriales en materia de ordenamiento del territorio, las siguientes:

1. De la Nación

- a) Establecer la política general de ordenamiento del territorio en los asuntos de interés nacional: áreas de parques nacionales y áreas protegidas.
- b) Localización de grandes proyectos de infraestructura.
- c) Determinación de áreas limitadas en uso por seguridad y defensa.
- d) Los lineamientos del proceso de urbanización y el sistema de ciudades.
- e) Los lineamientos y criterios para garantizar la equitativa distribución de los servicios públicos e infraestructura social de forma equilibrada en las regiones.
- f) La conservación y protección de áreas de importancia histórica y cultural.
- g) Definir los principios de economía y buen gobierno mínimos que deberán cumplir los departamentos, los Distritos, los municipios, las áreas metropolitanas, y cualquiera de las diferentes alternativas de asociación, contratos o convenios plan o delegaciones previstas en la presente ley.

PARÁGRAFO. Las competencias asignadas a la Nación en los literales anteriores se adelantarán en coordinación con los entes territoriales.

2. Del Departamento

- a) Establecer directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad o porciones específicas de su territorio, especialmente en áreas de conurbación con el fin de determinar los escenarios de uso y ocupación del espacio, de acuerdo con el potencial óptimo del ambiente y en función de los objetivos de desarrollo, potencialidades y limitantes biofísicos, económicos y culturales.
- b) Definir las políticas de asentamientos poblacionales y centros urbanos, de tal manera que facilite el desarrollo de su territorio.
- c) Orientar la localización de la infraestructura física-social de manera que se aprovechen las ventajas competitivas regionales y se promueva la equidad en el desarrollo municipal.
- d) Integrar y orientar la proyección espacial de los planes sectoriales departamentales, los de sus municipios y entidades territoriales indígenas.
- e) En desarrollo de sus competencias, los departamentos podrán articular sus políticas, directrices y estrategias de ordenamiento físico-territorial con los planes, programas, proyectos y actuaciones sobre el territorio, mediante la adopción de planes de ordenamiento para la totalidad o porciones específicas de su territorio.
- f) La competencia para establecer las directrices y orientaciones específicas para el ordenamiento del territorio en los municipios que hacen parte de un Área Metropolitana correspondiente a estas, la cual será ejercida con observancia a los principios para el ejercicio de las competencias establecidos en la presente ley.
- g) Los departamentos y las asociaciones que estos conformen podrán implementar programas de protección especial para la conservación y recuperación del medio ambiente.

3. De los Distritos Especiales

- a) Dividir el territorio distrital en localidades, de acuerdo a las características sociales de sus habitantes y atribuir competencias y funciones administrativas.

- b) Organizarse como áreas metropolitanas, siempre que existan unas relaciones físicas, sociales y económicas que den lugar al conjunto de dicha característica y coordinar el desarrollo del espacio territorial integrado por medio de la racionalización de la prestación de sus servicios y la ejecución de obras de interés metropolitano.
- c) Dirigir las actividades que por su denominación y su carácter les corresponda.

4. Del Municipio

- a) Formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio.
- b) Reglamentar de manera específica los usos del suelo, en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes.
- c) Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos.

PARÁGRAFO 1o. La distribución de competencias que se establece en este artículo se adelantará bajo los principios de descentralización, concurrencia y complementariedad de las acciones establecidas por las entidades territoriales y en coordinación con lo dispuesto por sus autoridades respectivas en los instrumentos locales y regionales de planificación.

PARÁGRAFO 2o. Al nivel metropolitano le corresponde la elaboración de planes integrales de desarrollo metropolitano con perspectiva de largo plazo, incluyendo el componente de ordenamiento físico territorial y el señalamiento de las normas obligatoriamente generales que definan los objetivos y criterios a los que deben acogerse los municipios al adoptar los planes de ordenamiento territorial en relación con las materias referidas a los hechos metropolitanos, de acuerdo con lo previsto en la Ley de Áreas Metropolitanas.

TÍTULO IV.

DE LAS REGIONES ADMINISTRATIVAS Y DE PLANIFICACIÓN.

ARTÍCULO 30. *REGIÓN ADMINISTRATIVA Y DE PLANIFICACIÓN*. 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.

PARÁGRAFO. Los Distritos Especiales cuyo territorio esté inmerso en una Región Administrativa y de Planificación tendrán las mismas prerrogativas que estas les otorguen a los Departamentos.

PARÁGRAFO 2o. Lo dispuesto en este artículo se aplicará en lo pertinente frente a la constitución de la Región Administrativa y de Planificación Especial (RAPE) entre entidades territoriales departamentales y el Distrito Capital.

PARÁGRAFO 3o. De conformidad con el artículo 325 de la Constitución Política, el Distrito Capital de Bogotá, el departamento de Cundinamarca y los departamentos contiguos a este podrán asociarse en una Región Administrativa de Planeación Especial (RAPE), con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio cuyo objeto principal será el desarrollo económico y social de la respectiva región.

Las citadas entidades territoriales conservarán su identidad política y territorial. El acto de constitución de la Región Administrativa y de Planeación Especial podrá realizarse por convenio entre los mandatarios seccionales, previa aprobación por parte de las corporaciones de las respectivas entidades territoriales y su ejecución será incorporada en el respectivo plan de desarrollo de la región mediante ordenanza y acuerdo distrital o municipal, en cada caso, según corresponda.

ARTÍCULO 31. CONSEJO REGIONAL ADMINISTRATIVO Y DE PLANIFICACIÓN. 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.

ARTÍCULO 32. *FINANCIACIÓN*. 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.

ARTÍCULO 33. *FONDO DE DESARROLLO REGIONAL*. 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.

ARTÍCULO 34. *ZONAS DE INVERSIÓN ESPECIAL PARA SUPERAR LA POBREZA*. 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.

ARTÍCULO 35. FONDO DE COMPENSACIÓN REGIONAL. 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.

ARTÍCULO 36. DE LA REGIÓN TERRITORIAL. 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.

TÍTULO V.

DISPOSICIONES FINALES.

ARTÍCULO 37. DESARROLLO Y ARMONIZACIÓN DE LA LEGISLACIÓN TERRITORIAL. El Gobierno Nacional presentará al Congreso las iniciativas de reformas legislativas correspondientes a la expedición del régimen especial para los departamentos, la reforma del régimen municipal orientada por las

prescripciones del artículo 320 de la Constitución Política y la reforma de la legislación en materia de áreas metropolitanas.

PARÁGRAFO 1o. El Gobierno Nacional presentará al Congreso en un período no superior a los seis (6) meses de la vigencia de la presente ley los proyectos de ley sobre un Código de Régimen Departamental, un Código de Régimen Distrital, un Código de Régimen de Área Metropolitana y un Código de Régimen Municipal que integre la legislación vigente sobre la materia.

PARÁGRAFO 2o. En virtud de lo establecido en el artículo 329 de la Constitución Política el Gobierno Nacional presentará al Congreso de la República, dentro de los diez (10) meses siguientes a la vigencia de la presente ley, el proyecto de ley especial que reglamente lo relativo a la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas, acogiendo los principios de participación democrática, autonomía y territorio, en estricto cumplimiento de los mecanismos especiales de consulta previa, con la participación de los representantes de las comunidades indígenas y de las comunidades afectadas o beneficiadas en dicho proceso.

En desarrollo de esta norma y cuando corresponda, el Gobierno Nacional hará la delimitación correspondiente, previo concepto de la comisión de ordenamiento territorial, como instancia consultiva del proceso.

ARTÍCULO 38. Las disposiciones contenidas en las Leyes 47 de 1993, “por la cual se dictan normas especiales para la organización y funcionamiento del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y 915 de 2004”, por la cual se dicta el Estatuto Fronterizo para el Desarrollo Social y Económico del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina continuarán vigentes. Los aspectos relativos al régimen político administrativo del departamento Archipiélago serán desarrollados de conformidad con lo señalado en el artículo 310 de la C. P.

ARTÍCULO 39. *TRANSITORIO*. Los conflictos de competencia se dirimirán según la normatividad vigente, hasta que se reglamente por la ley respectiva, la cual deberá ser presentada por el Gobierno Nacional.

ARTÍCULO 40. *VIGENCIA Y DEROGATORIAS*. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

6. LA CUESTIÓN REGIONAL EN COLOMBIA

6.1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Colombia es el segundo país más desigual de América Latina, después de Haití, según reciente informe del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2011). El mismo informe dice que en el resto de Latinoamérica en el periodo 2003-2008 hubo una notoria disminución de la pobreza, manteniéndose Colombia por debajo del promedio regional. Según Antonio Hernández Gamarra en un artículo del año 2011 titulado *Colombia: ¿Regionalización para qué?*⁹⁷

La pobreza en nuestro país esconde un alto grado de desigualdad entre las distintas regiones del territorio nacional y manifiesta que todos los departamentos de la Costa Caribe, excepto el Atlántico, presentan índices de necesidades básicas insatisfechas, condiciones de vida y desarrollo humano peores que la del resto del país. Situación lamentable que es compartida con los departamentos fronterizos distintos a los de la región Caribe. Esa misma desigualdad se presenta al interior de las mismas regiones entre el sector urbano y rural. Hernández Gamarra, sostiene que lo peor del asunto es que esa situación de desigualdad es muy persistente ya que el crecimiento económico no logra cerrar dichas disparidades⁹⁸, por lo que el desarrollo no es un resultado que se alcance con las solas fuerzas del mercado y la economía, sino que se requiere un esfuerzo estatal e institucional para superar esos rezagos y disparidades interregionales y entre lo urbano y rural, problemática que hemos heredado en gran parte gracias al excesivo centralismo propio de la constitución del 86, que lamentablemente a la fecha -21 años después de entrar en vigencia la constitución del 91- no hemos logrado superar, a pesar del nuevo ordenamiento territorial planteado por la esa

⁹⁷ HERNANDEZ GAMARRA, Antonio. *Colombia: ¿Regionalización para qué?* Documento elaborado para el evento COLOMBIA REGIONAL, marzo 31 de 2011. www.ocaribe.org/caribe_articulosinfo.php?la=es&id_articulo=19

⁹⁸ *Ibidem*.

Carta Política, pues los problemas de desigualdad de hoy son prácticamente los mismos de hace 20 años.

6.2. NECESIDAD DE CREACIÓN DE LAS REGIONES

Para abordar este tema, las consideraciones hechas anteriormente constituyen una base importante, los que sumaremos otros argumentos. El profesor Wilson Toncel Gaviria en el año 2007, examinando el esquema territorial colombiano adoptado en la nueva carta del 91, considera que la estructura y organización departamental acogida no ha logrado dar respuesta satisfactoria a los conflictos que agobian al país y tampoco ha contribuido a mejorar la calidad de vida de los asociados⁹⁹. Lo cierto es que el modelo departamental no ha cumplido con dicha tarea¹⁰⁰: en el tiempo transcurrido desde que entró en vigencia la nueva Constitución Política, no se han resuelto los conflictos que convocaron a los colombianos a expedir dicha Carta Política, por el contrario la situación de hoy es muy parecida a la de ayer o quizás peor, por lo que sigue abierta la pregunta: ¿es posible implementar las soluciones a la gran problemática nacional, desde la región, dotándola de verdadera autonomía?¹⁰¹

Por eso, consideramos necesario avanzar en el desarrollo del ordenamiento territorial colombiano, ahondar aun más en el proceso de descentralización y autonomía, pues el esquema de organización territorial colombiano no se encuentra completamente desarrollado y ese paso hacia adelante, consideramos que se daría con la creación de la Entidad Territorial Regional, la cual a la luz de la Constitución goza de autonomía para manejar sus propios asuntos e intereses y

⁹⁹ TONCEL GAVIRIA, Wilson. *Modelo Territorial Colombiano: Departamentos o Regiones*, en *Organización Territorial: Desarrollos, tendencias y desafíos*. Centro de Investigaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad libre, sede Cartagena. Cartagena. 2007, pág. 204.

¹⁰⁰ Consideramos que ese 'fracaso' de los departamentos no se debe a que como tal sean instituciones inviables, sino a que la consagración constitucional de los municipios como entidad fundamental (art. 311) ha llevado, indeseablemente a una indiferencia del Gobierno central hacia la institución departamental, la cual se ve reflejada principalmente en el mínimo apoyo presupuestal que estos reciben de la Nación.

¹⁰¹ TONCEL GAVIRIA, obra citada, pág. 204.

propender por su propio desarrollo. Desarrollo social, económico y humano que le ha sido negado a amplias zonas del país.

Se prevé constitucionalmente que la región será primeramente *Administrativa y Planificación* y luego se convertirá en *Región Entidad Territorial* (arts. 306 y 307 superiores). En países como España e Italia, que se han caracterizado por ser Estados unitarios con un alto grado de centralización, recientemente sus territorios han logrado alcanzar amplios márgenes de autonomía frente al poder central, gracias a la creación de entidades regionales, por medio de las cuales sus habitantes hacen ejercicio de sus derechos a participar activamente en la vida política de sus territorios y a decidir las cuestiones fundamentales para lograr su desarrollo económico y social. Desde luego, que esto no se ha dado de la noche a la mañana sino, que ha sido el resultado de procesos y dinámicas al interior de dichos países. Esos Estados, al igual que Colombia han tenido una marcada tendencia centralista, pero la fueron abandonando poco a poco, paso a paso y de igual manera consideramos que nosotros también la podemos ir dejando atrás, no nos cabe la menor duda de que esa fue la intención del constituyente del 91 al consagrar la creación de la entidad regional.

En Colombia el proceso de descentralización se ha desarrollado desde la nación hacia las entidades territoriales, estas en el actual esquema gozan de autonomía para la gestión de sus propios intereses. Las entidades territoriales las enuncia el artículo 286 de la constitución las cuales son los departamentos, los municipios, los distritos y los territorios indígenas. La misma Constitución prevé que las regiones, las provincias y los territorios indígenas se puedan convertir en entidades territoriales.

Así mismo, La constitución en su artículo 306 regula la creación de regiones administrativas y de planificación por la unión de dos o más departamentos. Estas regiones administrativas tendrán como objetivo principal el desarrollo económico y

social del respectivo territorio, tendrán personería jurídica, autonomía y patrimonio propio. Adicionalmente, la ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá las condiciones para la conversión de la región en entidad territorial; sin embargo la decisión tomada por el Congreso debe ser votada en referendo por los habitantes de los departamentos que la constituyen, según lo visto en los capítulos anteriores.

Todo lo anteriormente descrito conduce a una conclusión: la situación de la autonomía territorial en nuestro país es crítica. La rama administrativa ha sido por tradición centralista, concentradora del poder político, siendo fuertemente reacia a la descentralización y al otorgamiento de niveles importantes de autonomía a las entidades territoriales.

La rama legislativa, encargada del desarrollo normativo de las disposiciones constitucionales relativas a la organización del territorio y a la autonomía territorial no ha sido cumplida, como lo demuestra la tardía expedición de normas orgánicas sobre ordenamiento territorial (Ley 1454 de 2011), en la que no bastando la demora en brindar a la ciudadanía colombiana la regulación completa que esta materia requiere, el Congreso dejó vacíos enormes en la legislación, como lo que respecta a la conversión de las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) en una entidad territorial (RET), omitiendo así cumplir el mandato constitucional del art. 307, según lo ha reconocido la jurisprudencia constitucional¹⁰².

Por su parte la rama jurisdiccional, específicamente la Corte Constitucional, tampoco ha sido generosa en su jurisprudencia con el principio de autonomía territorial plasmado en el art. 1º superior; de forma que, como se vio en el aparte respectivo, el máximo tribunal constitucional ha sido muy conservador en la interpretación que debe darse a los postulados constitucionales que promueven un cambio en el modelo centralista que viene de 1986. Sin embargo, rescatamos el

¹⁰² Corte Constitucional, sentencia C-489 de 2012, M.P. Dra. Adriana María Guillén Arango.

pronunciamiento en el cual la Corte estima que la autonomía territorial es un concepto impreciso desde el punto de vista constitucional, dado que la norma superior se limita a establecer mínimo y máximo¹⁰³, no concretando cuál es el significado concreto de la autonomía territorial, dejando esta responsabilidad en manos del legislador, siendo entonces el Congreso la institución encargada de definir qué tanta autonomía se otorga a las entidades territoriales, respetando por supuesto los límites mínimo y máximo que ha señalado la jurisprudencia.

6.3 ELEMENTOS BÁSICOS PARA LA LEGISLACIÓN SOBRE LA REGIÓN ENTIDAD TERRITORIAL

Presentamos ahora algunos elementos que necesariamente debe contener el desarrollo legislativo de la entidad regional¹⁰⁴:

- Promoción y planeación del desarrollo regional. Esto incluye la preparación y puesta en marcha de un Plan de Desarrollo Regional y coordinar con el gobierno central acciones que maximicen los beneficios de la inversión en las regiones, procurando la coordinación y articulación de la gestión regional con la de las otras entidades territoriales.
- Control ciudadano a la gestión pública. Programas y campañas encaminadas a crear conciencia, a fomentar la participación activa de los ciudadanos por medio de los diferentes mecanismos de participación que reconoce la constitución, como es la constitución de veedurías ciudadanas y la promoción del acompañamiento y el control social a la gestión pública.
- Enumeración de las materias cuya facultad normativa se transfiere al ámbito competencial de las regiones.

¹⁰³ Así lo vimos al estudiar la sentencia C-1187 de 2000

¹⁰⁴ Son de gran ayuda en este punto las reflexiones del Dr. Antonio Hernández Gamarra sobre el atraso legislativo colombiano en materia de autonomía regional. HERNANDEZ GAMARRA, obra citada.

- Lineamientos para la expedición del Estatuto Regional. Aquí ha de tenerse en cuenta que para la conversión de la Región Administrativa y de Planificación (RAP) en Región Entidad Territorial (RET) debe ser antecedida de un tiempo prudencial¹⁰⁵.

- Coordinación entre el accionar de los sectores público y privado regional para emprender acciones y estrategias destinadas al fortalecimiento productivo y competitivo de la región y el fomento del empleo, que redunden en la generación de empleos como mecanismo para combatir la pobreza y la desigualdad.

- El fortalecimiento continuo de la autonomía a través del otorgamiento progresivo de funciones y recursos de la Nación a la región y demás entidades territoriales, según lo aconseje el contexto real del tema concreto.

- La definición de la estructura orgánica de la entidad regional.

¹⁰⁵ RAMÍREZ DEL VALLE, Bernardo. *Observaciones al Artículo 35 del Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial propuesto por la Universidad del Norte*. Centro de Pensamiento del Caribe Colombiano. Cartagena. 2011. El Dr. Ramírez del Valle propone a este respecto un tiempo mínimo de dos años.

7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Dado que en Colombia aun se encuentra arraigada en las autoridades nacionales una inclinación hacia la centralización del poder, es necesario un despertar ciudadano que reivindique las legítimas aspiraciones de autonomía reconocidas constitucionalmente y exija a las autoridades, especialmente al Congreso, un desarrollo normativo de las disposiciones constitucionales que propicie una materialización amplia de la autonomía territorial. La omisión persistente del legislativo podría ser combatida con la presentación de una iniciativa popular legislativa o constituyente que imponga el fortalecimiento de la autonomía territorial y el desarrollo legal de los textos constitucionales hoy inaplicables, llegando incluso a someter a consideración ciudadana la decisión última vía referendo, según las normas vigentes sobre participación de la ciudadanía.

2. La tradición jurídica de nuestro país ha demostrado históricamente que los cambios institucionales, por sí solos, no representan cambios en la realidad nacional, deben ir acompañados de altas dosis de conciencia ciudadana respecto a la necesidad del cambio. En otras palabras, es en manos de las personas, más que de las instituciones, se encuentra el potencial de cambio que requiere el país.

3. En forma paralela al crecimiento paulatino de los niveles de autonomía que se logren, es necesario que se inicie y se propague un conjunto de procesos de participación ciudadana, en el entendido en que la ciudadanía juega un papel importante en el cuidado de lo público, máxime cuando los fenómenos de corrupción o descuido de los gobernantes sirven de excusa a las autoridades nacionales para intervenir las entidades territoriales.

4. Los procesos autonómicos de países como Italia y España deben ser tomados como ejemplo por aquellos ciudadanos que luchan por la concreción del principio constitucional fundamental de la autonomía de las entidades territoriales, en el sentido que no han sido procesos sencillos ni de corta duración, sino procesos en los cuales el logro de altos niveles de autonomía para las entidades territoriales es paulatino, en razón de que es necesario primero doblegar los intereses centralistas y hacer entender, por la vía democrática, la importancia de otorgar altos de niveles de autonomía a los entes territoriales.

5. Las regiones (y las entidades territoriales en general) deben contar con un fuerte músculo presupuestal, de manera que su presencia en la organización territorial colombiana sea viable, existiendo coherencia entre las competencias que asignadas y los recursos necesarios para su adecuada ejecución.

5. Cultural e históricamente Colombia ha sido y es un país de regiones, en el cual coexisten manifestaciones sociales de gran diversidad. La Constitución ha reconocido a dichas agrupaciones el derecho a institucionalizarse como una entidad territorial, por lo tanto, el Congreso no debe tardar en expedir las normas que garanticen la efectividad de ese derecho.

6. El fortalecimiento de la autonomía de las entidades territoriales legitimará las instituciones del nivel nacional, porque al reconocerles capacidad de gestión, decisión y ejecución, se logrará hacer realidad el postulado general del derecho administrativo que versa sobre las bondades de atender las necesidades locales desde lo local.

7. En manos del Congreso está la definición de un modelo de autonomía que supere los mínimos constitucionalmente establecidos y dote de mayores niveles de autonomía a las entidades territoriales, teniendo como límite único el principio

fundamental del Estado unitario, garantizando así para dichas entidades la mayor libertad posible dentro de ese principio.

8. El amplio marco de los principios fundamentales de la autonomía territorial y el Estado unitario, respectivamente mínimo y máximo, considerados en los términos de la sentencia C-1187 de 2000, permitiría el otorgamiento de algunas facultades legislativas a determinados entes territoriales, concretamente las regiones, siguiendo los ejemplos italiano y español en donde se ha logrado otorgar competencias legislativas a los entes regionales sin violentar el principio de unidad nacional establecido en sus constituciones. Lo que sostenemos aquí es que a la luz de la constitución y la jurisprudencia constitucional, existe la posibilidad de que Colombia se instituya el Estado regional sin violar la cláusula de unidad nacional del art. 1º superior, según se ha expuesto.

BIBLIOGRAFÍA

Autores varios. *Organización Territorial: Desarrollos, Tendencias y Desafíos*.

Centro de Investigaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Libre sede Cartagena. Cartagena de Indias D.T. y C. 2007.

CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA, consultada en

CONSTITUCIÓN ITALIANA, consultada en

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA. Avance Jurídico, edición electrónica http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/cp/constitucion_politica_1991.html.

Estrategia para una política social favorable a la igualdad y productividad. Taller de Consulta. BID. 2001.

GIRÓN REGUERA, Emilia. *Los modelos europeos de descentralización territorial*, en *Organización territorial: Desarrollos, tendencias y desafíos*. Centro de Investigaciones, Facultad de derecho, Universidad Libre sede Cartagena. Cartagena, 2007.

GÓMEZ SIERRA, Francisco. *Constitución Política de Colombia Anotada*. Vigésimonovena edición. Editorial Léyer. Bogotá. 2011.

HERNANDEZ GAMARRA, Antonio. *Colombia: ¿Regionalización para qué?* Documento elaborado para el evento COLOMBIA REGIONAL, marzo 31 de 2011.

www.ocaribe.org/caribe_articulosinfo.php?la=es&id_articulo=19

<http://www.comune.fi.it/costituzione/spagnolo.pdf>

http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/79FF2885-8DFA-4348-8450-04610A9267F0/0/constitucion_ES.pdf

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2011/ley_1454_2011.html

LECTURAS DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Augusto Chávez. Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás. 2ª edición. Bogotá. 2008.

LEY 1454 DE 2011. Avance Jurídico, edición electrónica

NARANJO MESA, Vladimiro. *Teoría Constitucional e Instituciones Políticas*. Undécima edición. Editorial Temis. Bogotá D.C. 2010.

PÉREZ ESCOBAR, Jacobo. *Derecho Constitucional Colombiano*. Octava edición. Editorial Temis. Bogotá. 2010.

Registraduría Nacional del Estado Civil. *Comunicado de Prensa No. 062 de 2010*, consultado en http://www.registraduria.gov.co/Informacion/com_2010_062.htm
revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/download/.../476

RINCÓN VANEGAS, Omar y otros. *Lo Público: La Construcción de lo Público*. Tercer eje del Programa Liderazgo para la Transformación. Convenio entre la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) y la Corporación Andina de Fomento (CAF). Tercera Edición, 2007.

ROBLEDO SILVA, Paula. *El panorama territorial colombiano*. Revista Derecho del Estado No. 21, diciembre de 2008.

RODRIGUEZ R., Libardo. *Derecho Administrativo General y colombiano*. Editorial Temis. Bogotá D.C. 2011.

RODRÍGUEZ, Libardo. *Derecho Administrativo General y Colombiano*. Novena edición. Editorial Temis. Bogotá D.C. 1996.

Sentencias de la Corte Constitucional de Colombia C-449 de 1992, C-478 de 1992, C-517 de 1992, C-004 de 1993, C-216 de 1994, C-535 de 1996, C-1187 de 2000, C-540 de 2001 y C-489 de 2012, consultadas en las páginas web de la Corte Constitucional y la Secretaría del Senado de la República de Colombia.

SERPA URIBE, Horacio. *Mi voto por la Región Caribe*. Consultado en https://groups.google.com/group/librepensador-santandereano/tree/browse_frm/thread/a42bfb7c27bc7c00/f2b32912fe989fae?done=/group/librepensador-santandereano/browse_frm/thread/a42bfb7c27bc7c00/f2b32912fe989fae?tvc%3D1%26&tvc=1&hl=es

TONCEL GAVIRIA, Wilson. *Modelo Territorial Colombiano: Departamentos o Regiones*, en *Organización Territorial: Desarrollos, tendencias y desafíos*. Centro de Investigaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad libre, sede Cartagena. Cartagena. 2007, pág. 204.

VIDAL PERDOMO, Jaime. *Derecho Constitucional General e Instituciones Políticas Colombianas*. Décima edición. Editorial Legis. Bogotá D.C. 2009.

VIDAL PERDOMO, Jaime. *Derecho Administrativo*. Decimotercera edición, segunda Reimpresión. Editorial Legis. Bogotá. 2010.

VILA CASADO, Iván. *Fundamentos del Derecho Constitucional Contemporáneo*. Editorial Legis. Bogotá. 2007.