

**CAMBIO ESTRUCTURAL, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y REGIÓN**

**ALCIRA ISABEL ORTIZ COVELLI  
ANNIK TATIANA PARADA GÓMEZ**

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER  
ESCUELA DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS  
BUCARAMANGA  
2005**

**CAMBIO ESTRUCTURAL, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y REGIÓN**

**ALCIRA ISABEL ORTIZ COVELLI  
ANNIK TATIANA PARADA GÓMEZ**

**Monografía de grado para obtener el título de:  
ABOGADA**

**Director:  
Dr. NICOLAS RODRÍGUEZ OTERO  
Director de Escuela de Derecho UIS**

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER  
ESCUELA DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS  
BUCARAMANGA  
2005**

## CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	1
1. LA DINÁMICA DEL CAMBIO Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN COLOMBIA.	3
1.1 LA DEFINICIÓN Y LOS RASGOS ESENCIALES DEL CAMBIO ESTRUCTURAL.	4
1.2 INTERDISCIPLINARIEDAD EN EL CAMBIO ESTRUCTURAL.	7
1.3 POLÍTICAS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL.	10
1.4 SISTEMAS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA.	14
1.5 CONFIGURACIÓN POLÍTICA-ADMINISTRATIVA TERRITORIAL NACIONAL.	20
2. REGIÓN Y REGIONALIZACIÓN.	24
2.1 EL DESARROLLO REGIONAL EN AMÉRICA LATINA.	27
2.2 EL ESCENARIO DEL DESARROLLO REGIONAL.	32
2.3 NUEVAS FORMAS DE GESTIÓN TERRITORIAL.	34
2.4 LAS FUNCIONES DE LOS GOBIERNOS TERRITORIALES EN ASPECTOS ECONÓMICOS.	36
3. PROYECTOS DE LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL.	38
3.1 ANÁLISIS DE ALGUNOS DE LOS PROYECTOS.	42
3.1.1 Sobre los principios, objetivos y contenido de la ley.	42

3.1.2. Acerca de las competencias de las entidades territoriales.	42
3.2 LAS REGIONES ADMINISTRATIVAS Y DE PLANIFICACIÓN.	54
3.3 LAS REGIONES COMO ENTIDAD TERRITORIAL.	63
CONCLUSIONES	76
BIBLIOGRAFÍA	83

## RESUMEN

### TITULO

### CAMBIO ESTRUCTURAL, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y REGIÓN\*

### AUTORES:

ANNIK TATIANA PARADA GÓMEZ - ALCIRA ISABEL ORTIZ COVELLI\*\*

### PALABRAS CLAVES:

Ordenamiento Territorial en Colombia, Regionalización, Proyectos de ley orgánica de ordenamiento territorial.

### DESCRIPCION

Análisis explicativo de los principales proyectos de ley orgánica de ordenamiento territorial en Colombia como la posibilidad de que el Estado Colombiano se ordenara territorialmente mediante el sistema de regionalización.

El estado busca legitimarse ante la sociedad civil, transformarse y cooperar para así facilitar sus cometidos públicos. Desde esta perspectiva y frente a la imperiosa necesidad de alcanzar niveles ascendentes de legitimidad, Colombia cuenta con la posibilidad constitucional de revisar y ajustar su ordenamiento territorial reconociendo que más que una organización político-administrativa, un ordenamiento especial moderno debe darle congruencia y coherencia a la división física del territorio, a sus particularidades económicas-espaciales, a la pluralidad étnica, cultural e ideológica de la Nación.

El problema territorial Colombiano radica en la confusión que existe entre el carácter de las entidades territoriales y en la discordancia entre la administración pública, los límites de las competencias y la cultura, ideología, idiosincrasia, producción etc.

La nueva perspectiva de la reestructuración del aparato de gobierno, la creación regional señala a largo plazo, la progresiva configuración de una estructura jerárquica que se centra en la constitución de una serie de estados regionales. El ordenamiento se ha tratado en Colombia de manera restringida, circunscrito solamente a lo político-administrativo, limitado a cuestiones de gobierno. No se ha formulado una ley orgánica, para lo que se requiere ser integral, territorial y política, debe incluir los tres ejes temáticos del ordenamiento: geográfico, incluye lo ambiental, étnico cultural y político – administrativo.

Se hace necesario señalar que desde la ley de ordenamiento territorial que de hecho fija pautas para su constitución específica, se constituya a nivel de las Regiones administrativas y de Planificación (RAP) o de las Regiones como Entidad Territorial (RET), se defina también cuáles y en que forma ejercerán las competencias. Por último, las entidades territoriales deben ordenarse como parte del Estado mismo, dicho orden influye directamente en la vida de la población humana, determina la administración pública y exige de los administrados una concepción política del espacio involucrada en el arte de gobernar en forma eficiente, eficaz y colaborativa. La entidad territorial ubica al ser humano existencialmente, le moldea su conciencia, le imprime carácter y lo hace reconocible e identificable como grupo o individuo específico.

---

\* Monografía de Grado

\*\* ESCUELA DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS, Director Nicolás Rodríguez Otero

## SUMMARY

### TITLE

STRUCTURAL CHANGE, TERRITORIAL PLANNING AND REGION\*

### AUTHORS

ANNIK TATIANA PARADA GÓMEZ

ALCIRA ISABEL ORTIZ COVELLI\*\*

### KEY WORDS

Territorial planning in Colombia, regionalization, organic law projects of territorial

### DESCRIPTION

Explanatory analysis of the main organic law projects of territorial planning as a possibility that Colombian State organizes territorially by means of the regionalization system.

The State looks for legitimization before civil society, transforms and cooperates to make easier its public duties. From this point of view and in front of the need of achieving ascendant legitimacy levels, Colombia has the constitutional possibility to revise and adjust its territorial planning recognizing that more than a political-administrative organization, a modern special planning must give congruency and coherence to the physical division of the territory, to its economic-space particularities, to the ethnic, cultural and ideological plurality of the Nation.

The Colombian territorial problem lies in the confusion that exists between the territorial planning character and the discordance in the public administration, the cultural and competitive limits, ideology, production, etc. The new point of view about restructuring of the of the governmental system, regional creation show to long time, the progressive configuration of a hierarchy structure that is concentrated in the constitution of a series of regional states.

The planning has been treated in Colombia in a restricted way, planning only for political-administrative field, limited to governmental questions. It has not been formulated an organic law, for which is required to be integral, territorial and political, it must include the three planning thematic axis: geographical, including the environment, cultural ethnic and political-administrative.

It is necessary shows that from the territorial planning law which fix guidelines for its constitution and specify that it be built for administrative regions level and planning (RAP) or the regions as territorial planning (RET), also it defines which and in what way the competitions will be exercised.

Finally, the territorial planning must be ordered as a part of the state, this order influences directly in population's life, determinates the public administration and demands from the administrated people a political concept of the space involucrated in the art of governing in an efficient, effective and cooperative way. The territorial planning puts the human being existentially, it changes his/her conscience, prints character and makes him/her recognized and identifiable as a group or specific individual.

---

\* Degree Monography

\*\* Right and Politics Sciences School, Director: Nicolás Rodríguez Otero.

## INTRODUCCIÓN

Esta monografía se propone ofrecer algunos elementos de reflexión que permitan perfilar los principales derroteros de una agenda de investigación tendiente a diseñar, estructurar, construir y prospectar las bases de un proyecto de ley orgánica de ordenamiento territorial o en su defecto, un pliego modificatorio de los existentes.

Por su naturaleza, la monografía tiene un carácter propositivo y busca someter a discusión varios interrogantes cruciales: Cual es el contexto en el que se proponen cambios en el ordenamiento territorial colombiano?... Cómo debe ser trazado para que tenga solidez, congruencia y eficacia en su principal propósito de cerramiento con fines analíticos y de intervención?... Cómo se explica el resurgimiento de la cuestión regional?... Cuáles son los principales elementos que permiten una aproximación holística a los procesos de transformación en curso desde lo regional?... Cuál es el papel de la región en este proceso?...

El ordenamiento territorial en Colombia, en su enfoque planificador, ha sido enriquecido conceptualmente y definido en sus alcances, por diversas normas constitucionales y legales que establecen e instrumentalizan políticas de intervención del Estado sobre el orden territorial existente. Dentro de estas políticas, las sectoriales constituyen directrices o determinantes de los planes de ordenamiento territorial. Se destacan las políticas de ordenamiento ambiental, de desarrollo económico, social y cultural, de ordenamiento de áreas geoestratégicas y de manejo de la división territorial.

En Colombia se proponen cambios en el Ordenamiento Territorial dentro de un contexto global de transformación de la sociedad que entraña la lucha por

un nuevo orden: Participación, reconocimiento, legitimidad, concertación, dignidad, productividad, competitividad, pluralismo, asociación, justicia, eficiencia, apertura, globalización, equidad, sociedad civil entre otras.

El cambio estructural implica una nueva visión del mundo, de la vida, del poder, del Estado, del mercado y del ser humano en si mismo. Dichos cambios no tienen una finalidad preestablecida según el observador, son procesos abiertos, facultados para alcanzar grados ascendentes de desarrollo equitativo, al mismo tiempo para condenar y reprochar el atraso a inmensos campos de la población.

Para lograr este objetivo, el documento está elaborado en 3 capítulos desarrollados analíticamente a partir de consideraciones y proposiciones de naturaleza teórica-rationales. En los dos primeros, se busca dar cuenta de los principales aspectos que definen el carácter estructural del cambio y se presentan los rasgos esenciales de tal proceso para concluir con una breve disquisición sobre políticas públicas de ordenamiento territorial y regionalización. En el tercero, se consideran explicativamente los principales proyectos de ley orgánica de ordenamiento territorial en aras de precisar, analizar y jerarquizar sus atributos mas sobresalientes y finalmente, en el ultimo acápite a partir de una reflexión sobre el carácter interdisciplinario de la región y el proceso de regionalización, se considera y propone la relación región-desarrollo como el referente desde el cual es posible hacer una aproximación mas suficiente a los procesos de transformación en curso para propender y defender su vigencia.

## **1. LA DINÁMICA DEL CAMBIO Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN COLOMBIA**

El Estado de hoy busca acuciosamente, ascendentes formas de legitimidad ante la sociedad civil. La desadaptación de su aparato de gobierno<sup>1</sup> a las nuevas realidades lo obligan permanentemente a transformarse. Hoy propende por despojarse de su protuberante proposición dominante y crear un escenario de mancomunada cooperación con la sociedad civil que haga más viable el acceso al desarrollo integral y facilitar el cumplimiento de sus cometidos públicos.

La complejización social, la fragmentación de poderes, la globalización económica, la informática, la irrupción de nuevos actores sociales y nuevos ejes de conflicto son entre otros, los principales factores que sostienen y sustentan el debate de la legitimidad del Estado, de su aparato de gobierno, de sus decisiones, de sus políticas públicas.

Históricamente la legitimidad ha tenido como fundamento diversas posiciones teórico-prácticas. Desde los que la sustentaron en un poder mítico o divino, pasando por la superioridad monárquica-hereditaria, los iusnaturalistas, los positivistas, los legalistas, las tesis objetivas-rationales entre otras. Lo cierto es que toda decisión política requiere de una relativa aceptación, adhesión o anuencia de la sociedad que sustente su vigencia y justifiquen su permanencia, no obstante que desde el gobierno puedan imponerse coercitivamente.

---

<sup>1</sup> El término “aparato de gobierno” alude a la pluralidad de instrumentos o figuras adjetivas de que se vale el Estado para el ejercicio y materialización del poder político dentro de una espacio-temporalidad determinada (normas, ramas, órganos, instituciones, entidades, servidores públicos entre otros).

El hecho de que los fundamentos de la legitimidad hayan variado ostensiblemente con la dinámica contextual y el discurrir del tiempo, hace que hoy resulte insuficiente sostener que se funda exclusivamente en cualquiera de las tesis señaladas, por esto, se está construyendo una teoría racional-funcional que sustenta la legitimidad del Estado en la eficiencia, eficacia y la equidad de sus actuaciones públicas, es decir, se convalida la vigencia del Estado desde los resultados de la actividad de su gestión de gobierno.

Desde esta perspectiva y frente a la imperiosa necesidad de lograr niveles ascendentes de legitimidad, Colombia cuenta con la posibilidad constitucional de revisar y ajustar su ordenamiento territorial, reconociendo que más que una organización política-administrativa, un ordenamiento especial moderno debe darle congruencia y coherencia a la división física del territorio, a sus particularidades económicas-espaciales, a la pluralidad étnica, cultural e ideológica de la Nación, que mezclados con un efectivo ejercicio del poder político y de manejo económico, constituyan plataforma necesaria en la formulación y ejecución de cursos de acción, basados en una visión integral del desarrollo, donde la proyección espacial del ser humano y la satisfacción de necesidades básicas tengan un papel preponderante, y así lograr niveles ascendentes de legitimidad.

## **1.1 LA DEFINICIÓN DE LOS RASGOS ESENCIALES DEL CAMBIO ESTRUCTURAL**

Colombia y toda América Latina transita por uno de los procesos de cambio más complejo y conflictivo de las últimas décadas. Su carácter orgánico implica la irrupción de nuevos actores sociales, nuevos conflictos, nuevas racionalidades, nuevos compromisos. Lejos de las virtudes de la revolución no violenta y la unidad consensual por la “nueva democracia”, la

transformación es contradictoria y violenta: se producen hechos inesperados, evoluciones imprevisibles, salidas involuntarias; lo establecido aparece súbitamente suspendido. Los actores están forzados a elegir en forma precipitada y confusa. Las alianzas de ordinario están dictadas por el oportunismo y son débiles y efímeras<sup>2</sup>.

La dinámica del cambio estructural puede sintetizarse de la siguiente manera:

*La transformación de la sociedad entraña la lucha por el orden social.*

La noción de orden social se desdobra en dos sentidos. Por una parte, como distribución de funciones en la división técnica y social del trabajo y por otra, como indicador de jerarquías, principios organizacionales y relaciones de poder. La primera se refiere a una racionalidad técnico-instrumental a través de la cual se definen y operan las condiciones de existencia de los individuos. La segunda tiene que ver con una racionalidad normativa a través de la cual los seres humanos interiorizan las condiciones de existencia para constituirse como sujetos, bajo un sistema de reconocimientos y mediaciones que estructuran la vida en sociedad. Mientras que los cambios en la racionalidad técnico-instrumental ponen de presente la noción de modernización, los cambios en la racionalidad normativa señalan la noción de modernidad.

Las interconexiones económicas son frágiles y las estructuras sociales marcadamente heterogéneas. La aparición de nuevas formas de organización social develan la exclusión política y la marginalidad social de grandes capas de la población.

---

<sup>2</sup> LYNN KARRL, Ferry y SCHMITTER, Philippe, "Los modos de transición en América Latina y Europa del sur y del este", Revista internacional de ciencias sociales, UNESCO/ERES, N° 128, París, 1991.

En el contexto de un mayor acceso y uso de la información, las presiones que se ejercen sobre los gobiernos sobrecargan y desbordan los marcos de la institucionalidad. La participación abierta, activa y explícita de los ciudadanos y los trabajadores en la administración de la crisis, se promueve como el recurso por excelencia para romper las mediaciones impuestas por la intervención estatal y las asociaciones desnaturalizadas, en las relaciones entre la relación de la empresa, los trabajadores y los mercados; y por los políticos burócratas, en las relaciones entre el Estado y la sociedad civil. La delegación o la transferencia de responsabilidades en la definición y resolución de los problemas, se proyecta como una alternativa eficaz no sólo para “vender los cambios que se requieren”, comprometiendo a los ciudadanos con las políticas públicas, para restituir, por sobre todo, a la dirección del Estado el poder real de gobernar y dirigir.

Con una relativa intensidad, bajo la forma de desconcentración funcional de la Nación y racionalización del Estado se establecen sistemas de consulta que orientan la intervención estatal; se crean instancias y mecanismos de concertación entre los sectores público y privado para la definición del rumbo de los recursos y las políticas públicas; y se abren canales para que los ciudadanos y comunidades tengan la posibilidad formal y material de ejercer funciones de control y fiscalización sobre la acción de los gestores de políticas públicas.

Por otra parte, las acciones y decisiones del Estado y de su aparato de gobierno se desplazan hacia las acciones y decisiones de los ciudadanos, los empresarios privados y los mercados. En lo político-institucional, la modernización desplaza los mecanismos de control y disciplinamiento hacia la organización cívica para el ejercicio de la libertad ciudadana. En lo burocrático-administrativo, somete la intervención estatal a las demandas y solicitudes de los particulares y desliza la realización de las tareas de

decisión, ejecución, control y evaluación hacia el sector privado. En lo económico-social, la modernización procura que el Estado ceda su papel como productor a la iniciativa de los empresarios privados, su acción reguladora a las fuerzas del mercado y su función como prestador de servicios a la autogestión de las comunidades y organizaciones locales.

Una nueva normatividad frente al cambio se hace imperiosa. La modernización requiere de una modernidad que la sustente. Exige nuevas actitudes, nuevas mentalidades: de los gobernantes y burócratas hacia la sociedad civil, de los ciudadanos hacia la gestión de los recursos y las políticas públicas; y de las organizaciones políticas y sociales hacia las relaciones de poder ínsitas en el Estado Social y democrático de derecho, de economía abierta y de gestión descentralizada.

## **1.2. INTERDISCIPLINARIEDAD EN EL CAMBIO ESTRUCTURAL**

La interdisciplinaria ha sido siempre un factor importante en el desarrollo del conocimiento. Por una parte, la interdisciplinaria siempre ha alimentado “la ambición de establecer un mapa exhaustivo del saber” y por otra, las limitaciones de la unidisciplina para explicar un fenómeno determinado, lo que ha permitido “la cooperación de otras disciplinas que, en algunos casos, ha llegado a la creación de una nueva”.

En el marco del cambio estructural, la interdisciplinaria y la cuestión interdisciplinaria ha despertado especial interés en todos los niveles investigados y científicos. Dos afirmaciones estrechamente relacionadas dan cuenta de lo expuesto:

- La más reciente interrupción del fenómeno interdisciplinario se constituye en clara evidencia en torno a la manera como la dinámica e intensidad del

cambio, afecta y modifica las estructuras del pensamiento y el discurso científico.

La dinámica e intensidad del cambio estructural han impuesto nuevas exigencias a la producción y gestión de saberes y sus interrelaciones. Comprensividad, flexibilidad y capacidad adaptativa e interpretativa, se proyectan no solo como los requerimientos para apuntalar la competitividad y el desarrollo tecnológico y productivo de países, sino aún más, para superar la sensación de que se vive en un espacio incomprensible en permanente estado de supervivencia.

La velocidad y contundencia de los cambios evidencian la fragmentación del saber. Las estructuras erosionan ante la complejidad de las relaciones sociales y la presión de las acciones colectivas. Los sistemas de producción y comercio externo se degradan ante la imposibilidad de adaptarlos rápidamente a la exigente competitividad de los mercados, las estructuras y organizaciones sociales se disuelven ante la polarización de las luchas y la proliferación de los escenarios de confrontación. Los expertos y especialistas aparecen desbordados por los acontecimientos. La tozudez de los hechos, deja entrever que el conocimiento de ellos “se caracteriza por ser cada vez más extenso sobre un dominio cada vez más restringido, en donde su triunfo consiste en saber todo sobre nada”. Así, las disciplinas se muestran cada vez más distanciadas de las realidades concretas.

El divorcio entre unas y otras, es cada vez más evidente, su avance es cada vez más compartimentalizado, dividido, subdividido y sectorizado. La consolidación de una sociedad dinámica devela que la verdadera vida se percibe cada vez más como un todo complejo e indisoluble. Un todo que es más que la simple sumatoria de partes.

- Desde su origen, la exigencia interdisciplinaria tiene una doble connotación. Por una parte, como esfuerzo de complementariedad entre distintas disciplinas para dar cuenta de un fenómeno específico, y por otra, como una opción para inducir la convergencia de saberes ante la necesidad de interpretar un mundo cada vez más complejo y conflictivo.

En los hechos, esta doble connotación se pone de manifiesto en dos tipos de tendencias interpretativas. La primera, cuya preocupación gira entorno a la identificación de las estructuras y mecanismos comunes a las distintas disciplinas que pueden explicar de manera integrada problemas y soluciones rápidas y reales. La segunda tiene que ver con el construir un referente más orgánico.

La preocupación en torno a la identificación de estructuras y mecanismos comunes, abrió el camino a lo que posteriormente se denominó “la interdisciplinaria centrífuga”. Se trata de una propuesta en la que, a partir de la particularización de un núcleo u objeto de base determinada, se establece un diálogo entre distintas disciplinas que sin afectar su especificidad, den cuenta de un fenómeno en particular y sus transformaciones.

Por su parte los investigadores sociales preocupados por la construcción de un referente común, emprenden el camino hacia la creación de un paradigma más orgánico, completo y satisfactorio de “interdisciplinaria centrípeta”. Esto es la necesidad de construir un referente que, desde una aproximación convergente, permita definir y abordar un objeto de estudio con fundamento en la interacción de las distintas disciplinas.

Sin embargo, la exigencia de establecer un verdadero diálogo-compromiso entre disciplinas que permitan perfilar un modelo invoca dos tipos de

corrientes. La primera que, ante la dificultad de una elaboración conceptual, reclama de la filosofía como disciplina desde la cual es posible la construcción de un discurso comprensivo y acabado. Es la época de oro de la epistemología. La segunda que, ante los problemas de comunicación entre disciplinas, apela a la lingüística como la propicia para resolver los problemas de lenguaje y para establecer un punto de encuentro común. Es la época de oro de la acción comunicativa<sup>3</sup>.

Las consideraciones anotadas, resultan básicas para, en el acápite pertinente, abordar el tema regional como un referente interdisciplinario. El abordaje de la región y la cuestión regional caracteriza en forma suficiente las dificultades y desafíos que la interdisciplinariedad confronta.

### **1.3 POLÍTICAS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

**Lo político y lo administrativo en el trazado espacial.** El problema territorial colombiano radica en la confusión que existe entre el carácter de las entidades territoriales y en la discordancia entre la administración pública, los límites de las competencias y la cultura, ideología, idiosincrasia, producción, etnia etc., de la población.

Departamentos y municipios enfrentan dificultades de gobernabilidad debido en grado sumo a la configuración de su espacio, a las distancias de la capital departamental, a las cabeceras municipales, a la índole diversa, incluso antagónica de su población, a lo irregular de sus límites. Se confunden departamentos con unidades de mayor o menos categoría, no obedecen a

---

<sup>3</sup> La expresión “acción comunicativa” se utiliza, siguiendo a Habermas, para el tratamiento de “aquellas manifestaciones simbólicas con que los sujetos capaces de lenguaje y acción entablan relaciones con la intención deliberada de entenderse sobre algo y coordinar así sus actividades”. HABERMAS, Jürgen, “La lógica de las ciencias sociales”, Editorial Tecnos, Madrid, 1988.

criterios objetivos, desdeñan accidentes geográficos que deben servirles de contornos naturales tales como los límites de los espacios continentales, de las cuencas hidrográficas o de las regiones propiamente dichas y, lo que es más significativo, ignoran a la población, sus costumbres, sus particularidades productivas, su etnia. En síntesis, poca o nula sintonía existe entre el territorio, la población y el gobierno.

Son largamente conocidas las disfunciones territoriales, jurisdiccionales y poblacionales:

- El andén Pacífico es el traspasio de tres departamentos, Nariño, Cauca y Valle. Sus capitales Pasto, Popayán y Cali, están ausentes de Costa Pacífica, difícilmente se comunican y actúan con Tumaco, El Charco, Guapi, aún con Buenaventura.
- El Magdalena Medio es el traspasio de siete departamentos: Antioquia, Bolívar, Boyacá, Caldas, Cundinamarca, Santander y Cesar, lo que ha atrasado su desarrollo y presencia estatal. ¿Qué tiene que ver Medellín con Yondó? Son difíciles las relaciones de sus respectivos departamentos con los puertos fluviales de la Dorada, Puerto Boyacá, Barrancabermeja, Puerto Wilches que, incluyendo a Mompós y Magangué, apremian ajustes territoriales.
- El gobierno central del departamento de Bolívar está ausente del sur que, por su geografía, idiosincrasia y economía espacial, queda fuera de su alcance y se identifica más con el Magdalena Medio. Mompós, en su isla, es centro de una configuración anfibia, la depresión momposina, donde se hallan municipios de Bolívar, Magdalena, Cesar, Sucre, Córdoba, que pueden ser administrados más cerca y mejor, con una cabecera propia que desde sus actuales y lejanas capitales departamentales.

- El departamento del Cesar presenta inconsistencia en el norte con la Guajira, en el sur con Santander. Da la impresión que poblaciones del sur de la Guajira deben pertenecer al Cesar por su identidad cultural, su cercanía vecinal, etc. San Alberto está más en la órbita de Bucaramanga. Aguachica tiene mas relaciones con Ocaña que con Valledupar. Ocaña y Cúcuta están de espaldas. Que relación tiene Cúcuta con CÁCHIRA, aún Bucaramanga con Puerto Wilches<sup>4</sup>.

Los procesos modernos de ordenamiento territorial se materializan con el método participante; incumbe a todos intervenir en la forma en que se dividirá el territorio y demanda una visión global-plural que parta de una concepción antropocéntrica del ser humano. El hombre no es un recurso, es el actor, el protagonista, más que epifenómeno, el ser humano es la esencia misma del fenómeno territorial y de toda política pública.

El diario vivir en proximidad, en determinado sitio, liga a las persona entre sí y con el entorno, crea una unidad envolvente, fortalece relaciones interpersonales e intergrupales, económicas, físicas-geográficas, sociales, culturales, étnicas, políticas, fuente y producto de una identidad específica.

“Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizado, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista.... (Art. 1 C.N.)

La Carta Política no define en forma expresa lo que es una entidad territorial. Hace una enumeración de ellas “son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La ley

---

<sup>4</sup> MENDOZA MORALES, Alberto, “El ordenador: Metodologías de ordenamiento territorial” Colciencias, Fedecafé, Concasa, Universidad Piloto de Colombia. Santafé de Bogotá, D.C., 1992.

podrá darles el carácter de entidades territoriales a la regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución” (Art. 286 C.N.).

Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses.... 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. (Art. 287 C.N.)

Desde esta óptica, es claro que la entidad territorial se asume fundamentalmente como sinónimo de unidad político-administrativa: departamentos, municipios, distritos, regiones, provincias y territorios indígenas. Empero, la entidad territorial abarca o comprende ámbitos más extensos que incluyen aspectos económicos, ideológicos, étnicos, ecológicos-ambientales entre otros.

Lo político y administrativo no están al mismo nivel, si bien es acertado admitir y reconocer una categorización entre ellos, que se precisa en que la connotación política supedita a la administrativa, no es menos cierto que entre los dos términos hay una palmaria interrelación. El poder político al institucionalizarse expresa el sentir de quienes lo ejercen y se materializa a través de manifestaciones mayoritariamente unilaterales de la administración que hegemonizan su contenido. Así, la institucionalización administrativa es manifestación viva y directa del poder político.

Cuando constitucionalmente se señala una particular forma de ordenamiento territorial, se impone el deseo de quienes ejercen el poder en un momento

específico. De esta forma a pesar que en su configuración el ordenamiento territorial es dinámico, una vez institucionalizado, dicha división espacial adquiere un carácter estático que se objetiviza en que el territorio nacional no puede validamente dividirse en entidades territoriales distintas a las que previamente se consignaron en la Carta Política fundamental (Art. 286 C.N.)

#### **1.4 SISTEMA DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA**

**Un análisis comparativo.** Lo ideal es que el Estado esté articulado alrededor de una Nación plenamente configurada para que sea viable y permanente la estabilidad de las instituciones públicas. Pero a pesar de reconocerse una diversidad poblacional, hay que distribuir el poder político dentro de una espacio-temporalidad específica.

Dentro de la organización del Estado, tradicionalmente se han reconocido dos clases de autoridades, unas que manejan el Estado en su conjunto y otras que gobiernan las diferentes partes o secciones en que se divide el territorio. Estos sistemas son administrativos no políticos, por cuanto se dirige a la ordenación de la actividad administrativa del Estado. Es claro que la adopción de un sistema de organización administrativa entraña una decisión de carácter político, como quiera que de ellas se derivan consecuencias que inciden en todos los aspectos de la organización general del Estado y le otorgan una peculiar fisonomía que lo diferencia de los demás.

En Colombia los regímenes constitucionales en cuanto a formas de organización administrativa, el péndulo ha oscilado de un lado a otro, alternando y relacionando soluciones centralistas con descentralistas, desconcentración con delegación y autonomía con regionalismo.

- Las cartas políticas de 1821, 1830, 1832 y 1843 montaron su teoría administrativa sobre un excesivo centralismo en aras de la unidad estatal ahogando impulsos de independencia cuasiautonómicas e ignorando particularidades objetivas de las distintas comunidades.
- Las constituciones de 1853, 1858, 1863, buscaron durante sus vigencias promover el impulso de la vida seccional y local mediante el reconocimiento de una relativa esfera de potestades y competencias a las entidades territoriales, provincias o estados según el caso.
- La Constitución de Caro y Núñez de 1886, supuso que la unidad se lograba a través del centralismo estatal y de la anulación de la autonomía local y seccional “centralización política y descentralización administrativa”. Hubo necesidad de que transcurrieran muchos años para que se incorporaran mecanismos de auténtica descentralización como la elección popular de alcaldes – ley 11 de 1986; elección popular de gobernadores – Constitución de 1991; sistemas de competencias de las entidades territoriales – ley 60 de 1993, entre otras.

Las fórmulas centralización y descentralización no son absolutas, ni mucho menos excluyentes. Un Estado íntegramente centralizado no ha existido nunca, inversamente no se concibe un Estado enteramente descentralizado. Son nociones teóricas relativas y por ello siempre se hallan en situaciones de coexistencia, de ahí que “cabe más hablar de esquemas administrativos con tendencias centralista o descentralista”<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> TAFUR GALVIS, Álvaro, “Régimen jurídico de la organización administrativa”, ediciones Rosaristas, Santafé de Bogotá D.C., 1991 y GORDILLO A., Agustín, “Tratado de derecho administrativo” Tomo III, Ediciones Macchi, Buenos Aires, 1979.

La organización administrativa tiende a que todos los asuntos se resuelvan por un órgano central que generalmente es el que ocupa la cúspide de la administración estatal, configurándose una relación de dependencia o subordinación con los demás órganos que conforman la administración pero que están en inferior grado que el central.

Hay centralización administrativa cuando los diferentes órganos, entidades o autoridades que constituyen la administración del Estado, se agrupan unos respecto de los otros, dándose una relación de dependencia o subordinación entre ellos, es decir, se de una relación que parte del órgano o autoridad que ocupa el centro de la administración que va vinculado a todos los demás órganos o autoridades hasta llegar al de menos grado.

La centralización administrativa se da únicamente en relaciones interorgánicas ya que solo ahí existe un sujeto de relaciones jurídico-administrativas de carácter jerárquico. La noción de persona jurídica como sujeto de derechos y obligaciones excluye la existencia de vínculos jerárquicos. La supremacía del órgano o autoridad de mayor jerarquía se garantiza mediante el otorgamiento de un conjunto de facultades y potestades que le permiten orientar y dirigir la acción administrativa, así como decidir definitivamente los asuntos a su cargo.

Las necesidades reales del Estado moderno han hecho forzosa la existencia de distintos centros de imputación jurídica y de decisión administrativa dentro de un mismo Estado. Por esto la tendencia predominante en cuanto a sistemas de organización administrativa, es la descentralización que consiste en la transferencia de funciones del Estado a otras personas jurídicas públicas. Fundamentalmente sus presupuestos son:

- Que la transferencia de potestades se dé entre autoridades o entidades no sometidas jerárquicamente.
- Que la atribución de potestades se haga en forma tal que el ente o autoridad pasiva pueda decidir irrevocablemente.
- Que el ejercicio de potestades sea necesario e independiente.
- Y que exista un control del Estado en garantía de la legalidad de las actuaciones y de una ordenada y diligente gestión.

Doctrinariamente se señalan tres modalidades de descentralización. La descentralización territorial, que también se denomina real o verdadera y gira en torno a la existencia de entidades territoriales infranacionales a las que se les reconoce poderes de decisión para la solución de determinados asuntos administrativos confiados por el ordenamiento legal en aras de satisfacer necesidades comunes.

La descentralización por principio es desplazamiento de poderes de decisión de las autoridades o entes centrales hacia otros poderes de orden periférico dentro de un Estado de naturaleza unitaria; esto significa un efectivo debilitamiento del poder central, lo que le da a tal descentralización un contenido político que a veces permite confundirla con la descentralización política propiamente dicha, que es propia de los regímenes federalistas, en donde se presume la existencia de atribuciones y autonomía legal en todos los órganos que están fuera del centro. Otras características de la descentralización territorial son la necesaria condición de persona jurídica pública del ente territorial descentralizado, la escogencia de sus autoridades por medio de elección popular, la existencia de un control administrativo por parte de las autoridades centrales entre otras.

La descentralización por servicios también se denomina instrumental, funcional o adjetiva y exige un control amplio por parte de las autoridades centrales. Se define como el otorgamiento de funciones de la administración a entidades creadas para ejecutar una actividad específica, particular o determinada. En Colombia se traduce este tipo de organización administrativa en la existencia de establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta.

La descentralización funcional o por servicios tiene un fundamento fáctico en la necesidad de especialización y tecnificación propia del Estado de hoy, que se caracteriza por la amplitud y heterogeneidad de sus funciones que dificultan su actuar de acuerdo a sus primitivos postulados. Para lograrlo se desprende de algunas funciones y las entrega a las entidades creadas exclusivamente para que las ejerzan en forma más técnica y especializada.

Por último la descentralización por colaboración o cesión, la administración cede funciones públicas o mixtas para que sean ejercidas por particulares con una regulación clara y previa, por parte del sector oficial. Es el caso de las Cámaras de Comercio que cumplen una función pública, registro de los comerciantes y sus actividades mercantiles, actividad previamente regulada por el Estado.

La desconcentración es una fórmula inmediata entre la rigidez de la centralización en su puridad conceptual y la descentralización. Es una variante práctica de la centralización y se concibe como la transferencia de funciones administrativas a órganos de una misma persona jurídica pública, suponiendo atribución de competencias en forma exclusiva a un órgano que no ocupa la cúspide de la jerarquía ordenada por la ley.

Aquí el superior jerárquico no responde por los actos de la autoridad desconcentrada y no puede reasumir la competencia sino en virtud de nueva atribución legal.

La delegación, es aquella modalidad de transferencia de competencias administrativas, en virtud de la cual y en los supuestos permitidos, se faculta a un órgano o autoridad para conferir el ejercicio de unas competencias originariamente atribuidas por el ordenamiento jurídico y con la posibilidad de reasumirla en cualquier momento.

Comparativamente se tiene:

- Tanto en la descentralización como en la desconcentración la atribución de funciones proviene del ordenamiento jurídico. En la delegación tal atribución es debida al órgano originariamente competente, aunque se requiere autorización legal.
- La descentralización requiere de la existencia de personas jurídicas públicas diferentes al Estado central. La desconcentración en principio se da entre órganos de una misma persona jurídica. La delegación puede recaer tanto entre órganos como entre personas jurídicas.
- La descentralización implica un control de legalidad no jerárquico, en la desconcentración y delegación la relación interórganica es jerárquica.
- En la descentralización y en la desconcentración la competencia no puede ser reasumida por el sujeto u órgano al cual correspondía originariamente; en la delegación el titular primitivo puede retomarla en cualquier momento.

- De todas formas, los sistemas de organización administrativa coexisten simultáneamente. Difícil encontrar un régimen que aplique exclusivamente uno cualquiera de ellos. Son modelos teóricos de análisis y señalamiento de tendencias.

## **1.5 LA CONFIGURACIÓN POLÍTICA-ADMINISTRATIVA TERRITORIAL NACIONAL**

En Colombia es palmaria la tendencia hacia la acentuación de la descentralización y relativa autonomía<sup>6</sup> otorgada a las entidades territoriales, de igual forma es progresiva la construcción de un Estado regional.

Así en el año de 1991 hubo, con relación al ordenamiento territorial, un doble cambio cuantitativo y cualitativo comparable con el que existía desde 1886, cuantitativamente se pasó a tres niveles de gobierno que había en la Carta Política de 1886 (Nacional, Seccional y Local) a seis niveles que se prevén: Nacional, Regional, Departamental, Provincial, el propio de los territorios indígenas y el local, Municipal o Distrital.

---

<sup>6</sup> Relativa autonomía, porque el verdadero alcance del término, es la potestad del ente catalogado de autónomo de darse sus propias normas. Se trata de una potestad eminentemente política, que no se concreta, tan solo en la toma de decisiones, además lleva ínsita la facultad de elegir sus propias autoridades. Auto=yo, Nomía= normas, “yo dicto mis normas”.

- La autonomía es “la facultad que tiene algunas asociaciones de organizarse jurídicamente, de crear un derecho propio, que no sólo es reconocido como tal por el Estado, sino que lo incorpora a su propio ordenamiento y lo declara obligatorio como las demás leyes. La autonomía implica siempre facultad legislativa”. RUFFILLI, Roberto, “L’organizzazione Della política”, Universidad de Bolonia, Italia, 1990.

Ninguna de las entidades territoriales existentes, ni las que están por crearse, son titulares de dicha autonomía legislativa. Así es posible concluir, que los constituyentes de 1991, llaman autonomía lo que doctrinariamente es autarquía, “Es la facultad jurídica de un ente que opera por sí mismo para la concepción de determinados fines, mediante el desplegar de actividades administrativas. Es una especie de descentralización administrativa”.

Cualitativamente se hizo tránsito de un régimen organizativo relativamente descentralizado a uno con más marcas descentralistas y significativamente autárquico.

El ordenamiento territorial a diferencia de las entidades territoriales se define como la política pública que permite una apropiada organización política-administrativa de la Nación y de la proyección espacial de los cursos de acción sociales, económicos, ambientales, culturales, etc., de la sociedad, proponiendo un mayor nivel de vida de la población, un ascenso en la legitimidad del Estado así como la protección y conservación cultural y ambiental.

En su forma más general, los principales objetivos del ordenamiento político administrativo territorial patrio, se basa en el desarrollo de los principios constitucionales y en la búsqueda de su más idónea expresión espacial en el territorio nacional. Entre ellos se señalan los siguientes:

- Desarrollo político administrativo de la Nación con el fin de lograr la relativa autonomía de las entidades territoriales dentro de un régimen político unitario, el fortalecimiento institucional de la democracia y la descentralización.
- Desarrollo integral y proyección espacial de políticas económicas, sociales, culturales y ambientales, una más directa y eficaz protección a la diversidad étnica y cultural, entre otras.

La autonomía es un elemento sustancial de la organización del Estado colombiano y tiene su especificidad frente a la descentralización. Por ello la autonomía de las entidades territoriales se distingue de la descentralización territorial. Mientras que la descentralización se refiere al contenido material, a

las competencias y recursos asignados por la Constitución y la ley a los entes territoriales, la autonomía consiste en el margen o capacidad de gestión que el constituyente y el legislador garantizan a las entidades territoriales para que planeen, programen, dirijan, organicen, ejecuten, coordinen y controlen sus actividades, en aras del cumplimiento de las funciones y fines del Estado. Además, la autonomía es una consecuencia sine qua non de la descentralización, aunque no es exclusiva de ésta. No es previsible un régimen de descentralización como forma de organización política de un Estado, en donde no haya autonomía de los entes territoriales.

La autonomía representa un rango variable, que cuenta con límites mínimos y máximos fijados por la Constitución Política, dentro de los cuales actúan los entes territoriales.

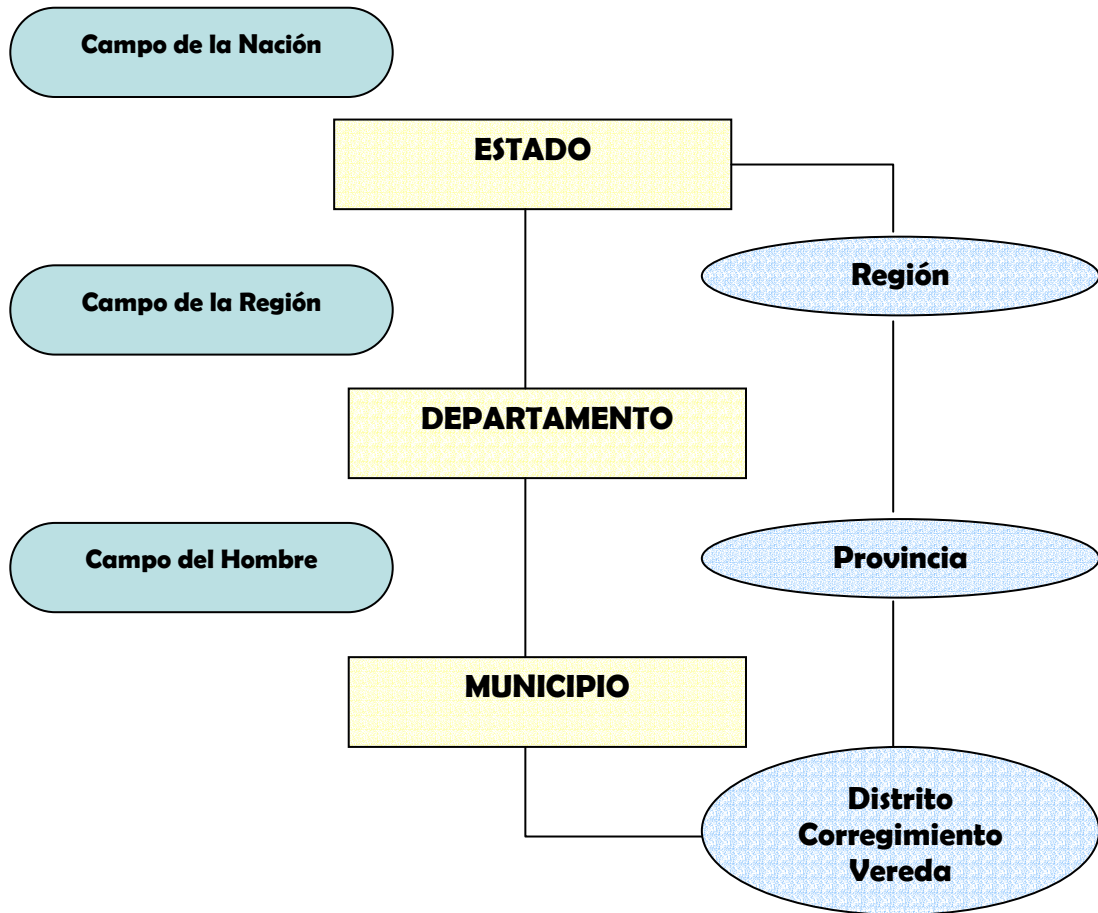
El límite mínimo de la autonomía territorial, garantizado por la Constitución, constituye su núcleo esencial y está integrado por el conjunto de derechos, atribuciones y facultades reconocidas en la Carta Política a las entidades territoriales y a sus autoridades, para el eficiente cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo.

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, en algo diferente de aquella unidad a la cual pertenecen las entidades territoriales. En nuestro medio, el límite máximo lo señala el artículo 1º de la Constitución al establecer que Colombia es una república unitaria.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C-1258/01, Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño.

# LAS UNIDADES POLÍTICO - ADMINISTRATIVAS



Nº	CAMPO	NIVEL
3	LA NACIÓN	ESTADO
2	LA REGION	DEPARTAMENTO
1	EL HOMBRE	MUNICIPIO

## 2. REGIÓN Y REGIONALIZACIÓN

En su origen etimológico, el termino región denota un territorio propio de lo real o de la realeza, es decir, un territorio dentro del cual se ejerce un poder político<sup>8</sup> , de ahí que esta palabra sea mas apropiada para designar una escala geográfica subnacional que para otras mayores. Empero, el concepto que sobre región se tenga esta directamente relacionado con el paradigma epistemológico que se adopte en su abordaje analítico, así:

El que se construye desde la perspectiva de los enfoques del desarrollo regional dentro de una relación jerarquizada hombre-naturaleza, de carácter estrictamente antropocéntrica, donde siempre la relación es concebida como un objeto de intervención con énfasis diferencial en lo físico-geográfico, en lo económico-espacial y en lo político-administrativo (relación sujeto-objeto), dependiendo de la corriente especifica desde donde se aproxime el analista.

El que se presenta desde la óptica de los enfoques regionales del desarrollo dentro de una relación no antropocéntrica que le permite al analista ubicarse no solo dentro del marco de las relaciones sociales, sino aun mas, entre las distintas formas del ser en sus interrelaciones con la naturaleza (relación sujeto-sujeto), interrelaciones que se dan entre la población humana entre si y con la no-humana.

Situándose en el primer modelo epistemológico, el primer énfasis diferencial es el físico-geográfico, que se apoya en nociones clásicas como el de áreas homogéneas y espacios isotrópicos, o sea, una región es un objeto

---

<sup>8</sup> El poder político es uno de los tres elementos que conforman el Estado. Los otros dos son el territorio y la nación.

identificable mientras mantenga determinadas características similares en su paisaje. La región es un dato de la naturaleza y se explica como una coherente totalidad.

Del énfasis económico-espacial se ha derivado la convencional noción de región económica a partir de la espacialidad de la economía. Sus versiones más difundidas han sido la de polos de desarrollo y la de centros de crecimiento. Así, se concibe la región como un objeto de intervención en aras de afrontar la falta de crecimiento económico. El bastión del desarrollo es el crecimiento, una sociedad es más desarrollada en la medida en que tenga a su disposición más elementos de consumo y más capacidad adquisitiva.

El tercer énfasis es el político-administrativo que ha permitido hablar de regiones en tanto entidades territoriales que definen niveles jurisdiccionales de decisión política y planificación socioeconómica. El acento está en lo político y alrededor de él se postula y crea la región; consecuentemente aparecen los sistemas de organización administrativa como forma de regular la toma de decisiones y el ejercicio de la dominación cuyo debate trasciende la reivindicación de lo local, la diversidad y la democracia.

De otro lado, asumir el análisis regional desde la óptica de los enfoques del desarrollo regional (segundo paradigma o modelo) conduce a aceptar que entre los componentes naturaleza, población, capital y Estado existen relaciones de subsunción y fractalidad: la ecológico-ambiental; de infraestructura productiva y reproductiva; política e ideológica; institucional, fiscal financiera, etc. Se niega el antropocentrismo al reconocer en la población humana una expresión más de la naturaleza y en la relación naturaleza-población, una expresión de intercambio orgánica de energía. Así, la región pasa de ser considerada objeto de intervención a ser entendida como sujeto con potencialidades y fortalezas que puede dar respuesta a la

necesidad de salirle al paso a la crisis de Estado-Nación, a la necesidad de recuperación de legitimidad estatal y al proceso de impulsar el relanzamiento de acumulación del capital. La región se presenta como el ámbito mas propicio para retomar el control de las tensiones y conflictos sociales y relanzar la acumulación de capital para que fundamentalmente, sea la libre fuerza del mercado eficiente y competitivo lo que impulse, promueva y controle el desarrollo integral de la sociedad.

La cuestión regional resurge de la urgencia de restituir la juridicidad y la institucionalidad de las regulaciones y practicas sociales que fundamentan las relaciones de articulación y cohesión propias del nuevo orden hacia el cual transita la sociedad. Esto es, que en tanto creación social-institucionalizada, la región se convoca para reconstruir, sobre nuevas bases, el campo de las articulaciones, donde se hace posible la cohesión y convalidación social de los procesos políticos y económicos; el campo de las jurisdicciones, donde adquiere sentido y contenido la formulación, aplicación y aceptación de decisiones y la definición de competencia; y el campo de las regulaciones, donde se le imprime un determinado rumbo a los procesos económicos y sociales.<sup>9</sup>

Así entonces, desde éste paradigma (enfoques del desarrollo regional) las regiones dejaron de ser consideradas como un problema de desequilibrios técnico-geográficos, económicos y administrativos entre territorios (ricos y pobres; atrasados y modernos; marginados o incluidos), para convertirse en la instancia sobre la cual se viabiliza un proceso decisional que, a través de la relocalización funcional y territorial de la intervención estatal y la

---

<sup>9</sup> En este sentido, de una región “objeto” de políticas diferenciales a las que se llegaba de manera accesoria a través de una estrategia particular de desarrollo, se ha pasado a una región “sujeto” de nuevas competencias y responsabilidades sobre la que se busca reconstruir el desarrollo nacional. Ver FORERO PARDO Edgar y MEDELLÍN TORRES Pedro, “Descentralización, privatización y apertura económica: el resurgimiento de la cuestión regional”, CIDER, Universidad de los Andes, Bogota DC. 1992.

promoción, con criterios de eficiencia, eficacia y equidad, de la recomposición de los agentes gestores de la acción pública y privada, se promueva la constitución de “un nuevo pacto social” entre el Estado, la sociedad civil y la economía, parcialmente expresada y organizada en regiones.

En la nueva perspectiva de la reestructuración del aparato de gobierno, la creación regional señala a largo plazo, la progresiva configuración de una estructura jerárquica territorial que, caracterizada por el tránsito hacia formas autárquicas del Estado nacional, se centra en la constitución de una serie de Estados regionales. Así, la función del Estado central tiende a cualificarse hacia la creación de las condiciones necesarias para mantener las estructuras de control social y asegurar la articulación de la producción doméstica con los mercados internos e internacionales, sobre la base de seguir una práctica reguladora que no sólo institucionalice los principios de flexibilidad y eficiencia, sino que racionalice y optimice la competencia entre espacios regionales por la localización de los capitales externos o por el acceso a recursos necesarios para el financiamiento del desarrollo integral social.

## **2.1 EL DESARROLLO REGIONAL EN AMÉRICA LATINA**

De hecho, la práctica del desarrollo regional en América Latina alcanza medio siglo, numerosos autores han examinado el recorrido de estas políticas públicas.

La creación de la Tennessee Valley Authority (TVA) en 1933, generó una onda expansiva en América Latina en relación a los problemas territoriales y a las modalidades de intervención<sup>10</sup>. Se estableció una agencia pública de

---

<sup>10</sup> Este modelo corresponde a un enfoque de planificación intraregional, es decir, de planificación de una región considerada en forma aislada del resto del contexto nacional.

carácter plurisectorial con un ámbito de actuación territorial referido a una agencia fluvial, dotada de recursos financieros provenientes tanto de transferencias como de generación propia y sobre todo dotada de una capacidad gerencial moderna. Fue replicado inicialmente en México, mediante la comisión de las comisiones de Cuencas (Papaloapán, Ierma, etc.), en Venezuela a través de la corporación para la Guyana Venezolana y en Colombia, mediante la corporación para el Valle del Cauca.

Detrás de estas experiencias se encontraba el paradigma Keynesiano<sup>11</sup>. El aumento del gasto público, mediante fáusticas obras de ingeniería dirigidas a la regulación y control de cuencas para propósitos de navegación, irrigación y generación de energía, servía al triple propósito de incrementar el gasto, la demanda y el empleo por un lado; a incorporar al circuito económico nuevos recursos (tierras, minerales y energía) por otro; y finalmente, a provocar un crecimiento localizado. Este modelo se expresa aproximadamente durante una década, mediado de los 40' y mediado de los 50', cuando se asume otra configuración y se presenta otro paradigma referencial.

En efecto, en los países de mayor tamaño geográfico y consecuentemente con mayores heterogeneidades internas, las políticas públicas comienzan a prestar mayor atención a las zonas con problemas estructurales de pobreza y rezago, con importantes dotaciones de población y por consiguiente con un gran potencial de conflictos. La acción estatal dirigida a tales territorios se trazó en armonía con la *cassa per il mezzogiorno*, corporación del desarrollo italiana, creada en 1950 para acelerar el desarrollo en el sur de dicho país.

---

<sup>11</sup> Tiene que ver con su tesis de que los gobiernos deben procurar mantener el pleno empleo de la mano de obra, gracias a una redistribución de la renta tal que el poder adquisitivo de los consumidores aumente en proporción al desarrollo de los medios de producción.

El ejemplo latinoamericano mas importante y todavía en operación es la *Superintendencia para o desenvolvimiento do nordeste-SUDENE*, en Brasil, creada y dirigida por Celso Furtado. Más que obras de ingeniería física, la acción se dirige a la ingeniería social, a las reformas estructurales (reforma agraria, promoción del mediano y pequeño empresario, fuerte presencia estatal, etc.).

De nuevo se repite un lapso de alrededor de diez años de vigencia del modelo italiano, de manera tal, que a mediados de los años 60' se da otro punto de inflexión en el diseño de las políticas públicas de desarrollo regional.

A mediados de los 60' en varios países Latinoamericanos se presenta un fenómeno político influyente para el resto: el control del gobierno por parte de partidos políticos, coaliciones de movimientos políticos y en algunos casos, por parte de las fuerzas armadas, que en general compartían una visión modernizadora y progresista de la gestión pública, inspirada en la teoría de la modernización social.

En el marco de dicho pensamiento se postulaba que la superación del subdesarrollo obligaba a los países en tal situación a repetir el sendero de progreso que ya habían recorrido los países industrializados, cuestión que los compelia a remover los obstáculos estructurales que se oponían a dicho recorrido. La planeación y la planificación serían, a partir de la conferencia de Montevideo, Uruguay, en 1961, los instrumentos directos de la racionalidad puesta al servicio de ésta causa y entregada en manos del Estado, único agente considerado capaz de liderar el camino hacia el progreso integral de la sociedad. Esta concepción, se apuntaba a la falta de integración interna de cada país como el escollo o clivaje a remover (falta de integración física, económica, social y política), lo que se vería facilitado

mediante el reemplazo de la división político-administrativa, por una nueva partición del territorio nacional: las regiones. Que debían cubrir exhaustiva y excluyentemente todo el territorio patrio. Nacen así, los múltiples y fallidos intentos de regionalización que conllevan un cambio de escala en las políticas públicas de desarrollo regional, al señalarse intervenciones no para regiones singulares, sino para todo el sistema nacional de regiones.

La década de los años 70' estuvo marcada por la irrupción de gobiernos militares de facto, inspirados todos, desde el punto de vista de política económica, en el paradigma neoliberal. Para los efectos que acá interesan, tal modelo postula en términos muy generales, un Estado regulacionista mínimo y ciertamente subsidiario, libertad de precios y prevalencia de la lógica del mercado en la asignación de recursos, desregulación laboral y amplia apertura externa, en términos comerciales y financieros<sup>12</sup>.

Se abandonan las políticas específicas (tanto interregionales como intraregionales) a favor del desarrollo regional y se deja el desarrollo de cada región librado al potenciamiento de sus ventajas comparativas, principalmente estáticas y ligadas a los recursos naturales. Se fuerza así un ajuste estructural con elevados costos sociales que las restricciones políticas hacen posibles y que están todavía determinando trascendentales cambios en la estructura territorial de estos países.

La recuperación democrática de América Latina, completada en 1989, aun esta agregando nuevos ingredientes a la cuestión regional, especialmente por la vía de la puesta en vigor de proyectos descentralizadores. Al mismo tiempo, el juego democrático, pone sobre la mesa pública los conflictos entre el ordenamiento territorial resultante de la lógica del mercado y el

---

<sup>12</sup> Ver MEJIA PARRA José Luís, "El neoliberalismo: mas allá de un modelo de crecimiento económico. un breve ensayo" CIDER, Universidad de los Andes, Bogota DC. 1993.

ordenamiento territorial postulado por el proyecto político nacional, en algunos casos, o, al interior de la propia lógica de mercado, en otros, o incluso al interior de las diversas lógicas del propio proyecto político nacional.

En consecuencia, no parece improbable, una vuelta a una forma de regulación territorial, que contrapesa la regulación meramente funcional, característica atribuida a la modernización histórica de la sociedad de occidente.

El contexto de la década de los 90' es radicalmente distinto. Las nuevas forma de la recuperada democracia latinoamericana y los efectos de la revolución científica y tecnológica sobre el territorio, colocan en jaque el dominante paradigma regional (llamado del centro hacia abajo) y plantea considerables dudas con respecto a la forma de encarar el desarrollo regional en el cambio estructural.

El discurso inicial, leído, por así decirlo en Viña del Mar, Chile 1972, es acerca de los polos de crecimiento que dominó el escenario hasta comienzo de la década de los 80', sea desde el punto de vista del rechazo epistemológico, sea desde el punto de vista de la readequación epistemológica. Se habla de “una ruptura radical” y de “una ruptura pactada” respectivamente<sup>13</sup>.

El discurso final (análogamente, leído en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 1991) estuvo estructurado en torno al concepto de gestión del desarrollo regional. La construcción económica, social y política de regiones creadas por actos de voluntarismo político, los nuevos e imprecisos papeles de los también nuevos gobiernos subnacionales, el paso desde el antiguo concepto

---

<sup>13</sup> BOISIER Sergio, “Postmodernismo territorial y globalización: regiones pivotaes y regiones virtuales”, instituto latinoamericano y del caribe de planificación económica y social-ILPES. Santiago de Chile, 1995.

del plan regional al moderno de proyecto político regional, la necesidad de maximizar los espacios de concentración generando “pactos inteligentes” entre las fuerzas sociales de cada región y el doble desafío de la globalización y de la descentralización, constituyen los elementos centrales de la teoría y práctica al respecto.

## **2.2 EL ESCENARIO DEL DESARROLLO REGIONAL**

La globalización es la fuerza que empuja la apertura interna y externa de los países, una apertura de dimensiones fundamentalmente económicas.

Los cambios mundiales, unipolaridad política y multipolaridad económica, unidos a la mega tendencia descentralizadora, están colocando a los territorios organizados y complejos, cualquiera sea su escala o tamaño, en un lugar protagónico en relación al nuevo orden internacional.

La apertura externa puede ser calificada de alta o baja, según sea el valor del coeficiente de comercio externo sobre el PIB. Cualquiera sea el estado de la apertura externa, ésta debe traducirse en alcanzar posiciones competitivas y modernas en términos de los productos comercializados. Es claro, que en éste contexto el concepto de competitividad es de estática comparativa que alude a la ganancia de cuotas de mercados en sectores que a su vez están, globalmente, ganando porciones crecientes de mercado, en tanto que el concepto de modernidad tiene que ver con el valor agregado y el progreso técnico incorporado a los productos.

La competitividad según lo plantea la CEPAL, es hoy una competitividad sistémica, basada en la tecnología y la productividad conjunta de la cadena productiva y de servicios ligada a un producto que logra ubicarse en nichos competitivos de mercado. La red de subcontratistas, proveedores,

prestadores de servicios que se teje en torno a una producción competitiva, se mapea territorialmente mostrando una elevada densidad de interacciones en el espacio geográfico próximo a la empresa exportadora, espacio próximo que coincide con un territorio regional. El éxito a largo plazo de una estrategia empresarial está articulado al éxito de la correspondiente estrategia territorial. Esto pone de relieve la importancia de los gobiernos territoriales para las empresas de su territorio.

En cuanto a la apertura interna y descentralización se constata una tendencia a nivel universal. La revolución científica y tecnológica ha modificado el paisaje industrial, al hacer factible la diseminación en un territorio de plantas manufactureras de tamaño menor al prevaleciente en el pasado. El nuevo paisaje industrial ha sido denominado por Vásquez Barquero como “la economía difusa” y por Castells como “la economía de geometría variable”. Este nuevo patrón de asentamiento productivo facilita los procesos de segmentación geográfica de la cadena productiva, la desconcentración al interior de las empresas y en general, crea un escenario propicio para la descentralización en el ámbito privado y público. La misma revolución, a través de sus efectos sobre las comunicaciones no solo ha reducido los costos de ellas, llevando a casi cero la fricción del espacio en ciertos campos; también hace posible el contacto cara a cara mediatizado por la electrónica, lo que también cabe a favor de ascendentes grados de descentralización.

Resulta preciso referirse a la importancia in-crescendo de demandas de la sociedad civil por mayores espacios de decisión que van de la mano con la descentralización. Hoy la reestructuración del Estado en América Latina obedece fundamentalmente a dos fuerzas: la aparición de una democracia renovada que exige que la principal estructura de la sociedad (el Estado) se ponga a tono con una forma de democracia que apueste a la sociedad civil y

a las necesidades de orden en las finanzas públicas, lo que ha significado drásticos ajustes y transferencias de funciones a instancias menores y descentralizadas de gobierno.

La privatización, una fuerte tendencia que en parte obedece a criterios ideológicos y en parte a criterios económicos-financieros, también contribuye a crear ambientes descentralizadores, aunque no sea más que por la consideración relativa al aumento del número de decisores independientes en un sistema económico dado.

La apertura interna descentralizadora, de dimensión política, lleva, al igual que la apertura externa a dos posibles estados en cualquier momento. Una apertura interna alta o baja, dependiendo del grado de descentralización política y territorial concebida en el proyecto nacional. A su turno, siendo alta o baja la apertura, debe conllevar el logro de una mayor equidad (en el reparto de los frutos de la apertura externa) y a una mayor participación de la sociedad civil en la toma de decisiones que la afectan.

El escenario, configurado por la intersección de los dos tipos de apertura, define el actual contexto del desarrollo regional y plantea a todo gobierno el doble desafío de colocar a su territorio en el comercio internacional de una forma moderna y competitiva y en el proceso decisonal, de una manera mas equitativa y participativa.

### **2.3 NUEVAS FORMAS DE GESTIÓN TERRITORIAL**

Que tipo de estructura territorial y política esta emergiendo en las sociedades que materializan proyectos nacionales descentralizadores? Que implicaciones tendrán tales estructuras en términos de su propia gestión política y económica?

Desde hace varios años, se propone concebir las nuevas regiones que son dotadas de un importante grado de descentralización como verdaderos cuasi-Estados y como cuasi-empresas<sup>14</sup>. Concepto acuñado en el marco de una definición del desarrollo regional como una cuestión de naturaleza política, aludiendo con ello al hecho de que la mayoría de las regiones se encuentran insertas en estructuras de dominación y dependencia que entranaban o dificultan su propio desarrollo. De aquí se sigue la necesidad de quebrar tal relación y reemplazarla por una articulación Estado-región de tipo corporativo; lo que supone la acumulación, por parte de toda región, de poder político, en magnitudes tales que haga viable tal operación. Poder político que se nutre de la cesión de poder contemplada en el proyecto político nacional y en la creación de poder mediante la concertación social sin alterar la estructura unitaria estatal.

Alcanzando punto de acumulación crítica de poder, los atributos clásicos del Estado como estructura política (demarcación territorial, membresía obligatoria y uso legítimo de la coacción), aparecen transferidos parcialmente a las regiones descentralizadas, al punto de justificar su denominación como cuasi-Estados, lo que presupone, la elección directa de sus autoridades políticas en general. Casi-estados = mayor democracia y participación. A mayor participación, mayor compromiso.

Por su lado, la propuesta de una región como cuasi-empresa, tiene que ver con el diseño estratégico de la gestión regional, gestión entendida en el ámbito público como dirección política mas administración de un proyecto político regional.

---

<sup>14</sup> BOISIER Sergio, "La gestión de las regiones en el nuevo orden internacional: cuasi-Estados y cuasi-empresas", instituto Latinoamericano y del Caribe de planificación económica y social-ILPES, Santiago de Chile, 1992.

Cuando se pretende aplicar a la gestión del desarrollo regional modalidades propias de la gestión de las grandes corporaciones, hay necesidad de identificar, en toda región, cuatro duplas:

## **2.4 LAS FUNCIONES DE LOS GOBIERNOS TERRITORIALES EN ASPECTOS ECONÓMICOS**

Los gobiernos territoriales, cualquiera sea su ámbito de actuación geográfica, difícilmente escapan a la ley del hierro de la fiscalidad del gobierno central, particularmente en países unitarios como el nuestro. Esto conlleva a que la transferencia de funciones y responsabilidades generalmente será superior a la transferencia de recursos. De ahí que todo nuevo gobierno debe descubrir o inventar nuevas formas de gestión, que en particular, suplan con recursos de otra clase (Vg. psicosociales) la parquedad de sus recursos financieros. Imaginación creativa es el imperativo de todo gobierno nacional, regional, seccional o local.

Es la versión ortodoxa del modelo neoliberal. Los gobiernos territoriales tienen que asumir papeles más activos, para poder operar en el desarrollo definido por la complejidad del cambio estructural: globalización, apertura, democracia, pluralismo, participación, equidad, medio ambiente, derechos humanos, entre otros. De cuerpo presente deberán apoyar los diversos agentes del desarrollo regional. Se sugieren dos nuevas tareas para todo gobierno territorial, una eminentemente política, de conducción y una tarea primordialmente social, de animación.

La conducción se traduce en la práctica en un sistemático proceso de negociaciones “hacia arriba” (con el gobierno nacional principalmente y con el resto de los agentes del entorno paramétrico regional, seguidamente), “hacia los lados” (con el resto de los agentes del desarrollo en la propia

región) y “hacia abajo” (con los departamentos, municipios, los distritos o cualquier otro órgano de gobierno, de administración insito en las regiones).

La animación tiene que ver con un proceso igualmente sistemático de recirculación estructurada de la información y en una actividad de tipo catalítico y sinérgico, capaz de generar nuevas iniciativas a partir de voluntades e ideas individuales privadas o públicas. La recirculación estructurada de la información hace relación a la masa de información entrópica que tiene cada agente del desarrollo regional, pero que difícilmente puede procesar. El aparato estatal aparece como el agente obligado y con mayor capacidad para asimilar, procesar y estructurar dicho flujo, devolviéndolo a los usuarios ordenadamente, en función del desarrollo integral de su sociedad.

### **3. PROYECTOS DE LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

En esta parte se analizan explicativamente los más relevantes proyectos de ley orgánica de ordenamiento territorial con el fin de precisar, desarrollar y jerarquizar sus rasgos más sobresalientes. Se inicia con una breve disquisición acerca de lo que es una ley orgánica y su importancia en el sistema legal nacional; seguidamente, se aborda lo concerniente a cada uno de los proyectos escogidos a fin de comentarlos propositivamente.

Sobre los antecedentes de esta clase de leyes, la ponencia para primer debate presentada a la asamblea nacional constituyente sobre “La Función Legislativa” precisa sus alcances, trascendencia y jerarquía sobre las otras:

" En el proyecto de reforma constitucional que presentó al Congreso en 1944, el entonces ministro de gobierno, Doctor Alberto Lleras Camargo, cuando al proponer las leyes orgánicas dijo: Al Congreso le corresponde hacer las leyes. Pero son todas las leyes iguales, de la misma categoría? No. La Constitución distingue entre ellas. Para algunas excepcionalmente establece requisitos especiales. Unas son para que las cumplan todos los ciudadanos. Pero hay otras que no afectan sino a un cuerpo determinado de personas. Solo a ellos. Tienen estas leyes notoriamente una categoría superior. Pero no están garantizadas ni definidas. Si el mismo Congreso que se ha trazado estos derroteros los atropella no pasa nada. Hay otras leyes que son como una prolongación de la Constitución que organiza la Republica. Por su naturaleza estable, no deben cambiarse caprichosamente, como no se cambia la Constitución. Hay pues, leyes orgánicas o normativas y leyes comunes. Pero la Constitución únicamente señala leyes de una clase. Y el legislador puede ir deshaciendo su propio trabajo, sin ninguna valla. El legislador, por ejemplo, dice como se ha de elaborar el presupuesto. Pero si en el

momento de elaborarlo encuentra un tropiezo, agrega un artículo al propio presupuesto, modificando una ley orgánica. El legislador dice que ha de haber una prelación determinada de gastos o plan de inversiones. Pero surge un gasto ocasional que no cabe dentro del programa y al dictar la ley deroga la sabia ley ordenadora”<sup>15</sup>

En esta cita se expone en forma suficiente, los atributos con los cuales se revistió a las leyes orgánicas, a saber: superior jerarquía, cuasiconstitucionales y de naturaleza ordenadora. Es permanente, se establece e impone autolimitaciones a la facultad legislativa ordinaria. No despoja al Congreso del ejercicio de la misma, ya que la norma sirve de fundamento para dictar validamente leyes posteriores. “Son leyes orgánicas o normativas las que agotan una materia específica, no un ramo total de la legislación, ya que esto se hace por medio de leyes – códigos, como sucede con la ley del presupuesto o la de planificación y que tienen un carácter que les da jerarquía de súper-leyes, como quiera que condicionan la validez de leyes ordinarias, como la anual de presupuesto, la de los planes sectoriales. En cierto modo se autolimita el Congreso su facultad.

La Constitución, prevee taxativamente las materias que debe desarrollarse a través de esta clase de leyes:

- Los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras Legislativas (Art. 151 C.N.); las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de renta y la ley de apropiaciones (Arts. 151, 349, 350 y 352 C.N.); las normas sobre programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo y su coordinación con el

---

<sup>15</sup> Ponencia sobre la función legislativa. “ECHEVERRI URUBURO Álvaro; GALAN SARMIENTO Antonio; NIETO ROA Luís Guillermo; PABON PABON Rosemberg; PALACIO RUDAS Alonso y YEPES ARCILA Hernando”.

plan nacional de desarrollo (Arts. 352 y 353 C.N.); las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del plan de desarrollo (Arts. 151 y 152 C.N.); las relativas a la asignación de competencias de las actividades territoriales y entre estas y la nación (Arts. 151 y 288 C.N.)

- Las atribuciones, los organismos de administración, los recursos de la regiones y su participación en el manejo de los ingresos provenientes del fondo nacional de regalías; la definición de los principios para la adopción del estatuto especial de cada región; el establecimiento de las condiciones, previo concepto de la comisión de ordenamiento territorial y posterior referendo de los ciudadanos de los departamentos interesados (Art. 307 C.N.); el establecimiento de los requisitos para que el Congreso Nacional pueda decretar la formación de nuevos departamentos (Art. 297 C.N.); la regulación sobre la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar; el ordenamiento territorial y la conformación de entidades territoriales indígenas.

El ordenamiento se ha tratado en Colombia de manera restringida, circunscrito solamente a lo político-administrativo, limitado a cuestiones de gobierno. No se ha formulado una ley orgánica. Para que lo sea requiere ser integral, territorial y política. Debe incluir los tres ejes temáticos del ordenamiento: geográfico, incluye lo ambiental, étnico-cultural y político-administrativo.

La ley Orgánica de Ordenamiento territorial y político constituirá un modelo de arquitectura jurídica. Contendrá disposiciones generales, principios, que normarán el uso de la tierra, la sostenibilidad del medio, el progreso del hombre y la eficacia administrativa tendrá también título relativos a geografía, ecosistemas, patrimonio natural, población, asentamientos humanos, unidades político-administrativas, urbanismos, ruralismos. Sus contenidos,

igual que los de la Constitución Nacional, se desagregarán en leyes particulares según títulos. Para la elaboración de la ley de ordenamiento territorial y político se recomienda:

1. Tener en cuenta el propósito de organizar a Colombia como un Estado Regional Unitario y diferenciar entidades geográficas de unidades político-administrativas.

2. Adoptar los seis espacios continentales que conforman el territorio nacional como base de la regionalización del país: Amazonía, Orinoquía, Cuenca Marabina, Espacio Andino, Espacio Caribe, Espacio Pacífico. Serán los territorios de las regiones administrativas de planeación, RAP.

3. Disponer la formulación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de cada uno de los seis Espacios Continental y la conformación del plan nacional de desarrollo y de ordenamiento territorial mediante el ensamble orgánico de los seis planes elaborados en las regiones.

4. Mantener, en una primera etapa, las tres unidades político-administrativas existentes: municipio, departamento y estado, como únicos niveles de manejo del Estado Nacional y superar, en una segunda etapa, la fase de los departamentos y alcanzar la regionalización u organización del país por regiones.

5. Normar las unidades de apoyo, coordinación y planificación: provincias, asociaciones, distritos, áreas metropolitanas.

Hecha esta breve presentación, analizaremos algunos de los proyectos de ley orgánica que se han presentado hasta el momento, algunos de ellos son: Proyecto de ley orgánica de ordenamiento territorial N° 130 de 1995, proyecto de ley N° 71 de 1995 presentado por el senador Amilcar Acosta

Medina, Proyecto preparado por la Vicepresidencia de la Republica “Proyecto de ley orgánica de ordenamiento territorial” de 1995, proyecto 041 de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial radicado en el Congreso de la República, Proyecto de ley 016 de 2003, senado.

### **3.1 ANALISIS DE ALGUNOS DE LOS PROYECTOS DE LEY**

Señalados como se encuentran algunos de los proyectos de ley orgánica de ordenamiento territorial a estudiar, como su análisis, en cuanto a temas relativos a región y regionalización, se presentan a través de bloques temáticos-distintivos a efectos de compararlos y comentarlos propositivamente.

**3.1.1 Sobre los principios, objetivos y contenido de la ley.** De la lectura de los proyectos y propuestas señaladas se deduce palmariamente que los principios y objetivos de ordenamiento territorial están en robustecer la unidad de la republica a través del reconocimiento de sus entidades territoriales, por medio de la descentralización administrativa, la democracia participativa, la diversidad, el pluralismo y el equilibrio entre las mismas.

El objetivo de la ley orgánica de ordenamiento territorial es definir y precisar los principios que regirán el trazado espacial nacional; distribuir competencias y funciones entre la Nación y sus entidades territoriales; fijar criterios para la armonización y coordinación entre regímenes territoriales y establecer derroteros para la constitución de aquellas entidades que a pesar de estar señaladas en la Carta aún no se han creado.

La Constitución de 1991 introdujo cambios trascendentales en el régimen territorial. Se pasó de un esquema descentralización política y descentralización administrativa, donde el acento estaba en lo nacional y la

descentralización no era más que una pragmática técnica de administrar; a un complejo sistema de cuasi-autonomía o autarquía para las entidades territoriales sin conculcar la unidad de la Republica (Art., 1y2 C.N.).

Cabe el término cuasi-autonomía o autarquía por que el verdadero alcance del concepto es la potestad del ente catalogado como autónomo de darse sus propias normas. Se trata así de una potestad eminentemente política que no se concreta exclusivamente en la toma de decisiones a más de llevar implícita la facultad de elegir sus autoridades, comporta el expedir de sus propias leyes. La autonomía en su puridad conceptual es propia de regímenes federalistas donde se presupone la existencia de atribuciones y autonomía legal en los órganos o entidades que están fuera del centro. En Colombia ninguna de las entidades territoriales gozan ni gozarán -las que están por crearse- , de potestades verdaderamente autonómicas en el marco de la presente carta política fundamental.

Un análisis pormenorizado del artículo 287 de la Constitución Nacional, donde se establecen los derechos que se derivan de esta autonomía devela lo afirmado:

- Gobernarse por autoridades propias
- Ejercer las competencias que les correspondan
- Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
- Participar de las rentas nacionales

En su sentido genuino, el “Gobernarse por autoridades propias” se refiere a la potestad de dichas entidades de decidir quien ha de dirigirlas. Tal elección se hace a través del ejercicio al derecho al voto. Esta posibilidad tiene directa relación con la definición de entidades territoriales como tales y no como simples circunscripciones para la administración del Estado.

A nivel departamental la innovación más relevante en la Carta de 1991, es la elección popular de gobernadores por periodos de tres años (Arts. 297 a 305 C.N.), no obstante el artículo 303 de la Carta Política fue modificado por el Acto Legislativo 02 de 2002, elevándolo a un periodo de cuatro (4) años, Empero, cual es la naturaleza jurídica del gobernador?... al tenor del artículo 303 de C.N., es el jefe de la administración seccional y representante legal del departamento. No obstante, seguidamente se señala que es agente del presidente de la republica para el mantenimiento del orden público y para el ejercicio de la política económica general, “así como para aquellos asuntos que mediante convenios, la Nación acuerde con los departamentos”.

Esta disposición concuerda con el artículo 115 de C.N. “...las gobernaciones... forman parte de la rama ejecutiva”; pero, una cosa es tener funciones ejecutivas y otra es pertenecer un tanto a la rama ejecutiva central. En otros términos, el gobernador a pesar de ser elegido popularmente continúa como agente del poder ejecutivo en importantes casos. Se trata de una simbiosis poco propia de regímenes que buscan aparecer como autonómicos.

A nivel municipal la Constitución de 1991 ratifica el origen electoral de sus autoridades, concejales, alcaldes, ediles y comuneros.

En todo caso, la elección popular de autoridades comporta y he ahí su real envergadura, la titularidad de atribuciones políticas propiamente dichas. Del examen de los artículos relativos a atribuciones y competencias de los niveles territoriales, se desprende que se les atribuye funciones eminentemente administrativas. La única consecuencia política es la institucionalización del voto programático para gobernadores y alcaldes (Art. 259 C.N. y leyes estatutarias 131 y 134 de 1994).

\*La potestad de ejercer las competencias correspondientes atribuidas a las entidades territoriales, deriva precisamente de esa calidad. En efecto, como circunscripciones para la administración de Estado carecen de autonomía. Se trata de una atribución administrativa de ejecución de la Constitución y la ley.

El artículo 140 -4 C.N. atribuye al Congreso la función de definir a través de ley las competencias de las entidades territoriales (Ley 60 de 1993 y Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial a expedirse). Así mismo, el artículo 356 C.N. dispone que la ley, a iniciativa del gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y las entidades territoriales (ley 142 de 1994). Se excluye así, toda técnica de competencia fundada en el residuo de las mismas, a partir de la categorización de intereses propios de la respectiva entidad territorial.

La lógica señalada es apreciable en el sistema de administración francés y español, donde se reconoce un mínimo de espacio a la entidad territorial, que por su naturaleza no rebasa el ámbito seccional o local. En consecuencia, ese conjunto de competencias no encuentra justificación en una delegación por parte de la Nación, en tanto se trate de asentamientos que antes que cualquier regulación estatal, cuentan ya con su propia titularidad de poder.

\* En cuanto a la administración de sus recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. Constitucionalmente se señala el principio de manejo y disposición directa de los recursos y rentas de las entidades a través de sus autoridades, sin sometimiento a otros entes o autoridades centrales. Sin embargo, este propósito, ya en la misma instancia constitucional, encuentra grandes obstáculos. Es el caso del manejo presupuestal y de la hacienda pública, donde a lo largo de la propia Carta y de la ley se merma esta potestad:

- La ley orgánica del presupuesto (decreto 111 de 1996 que compila las leyes 38/89; la No. 179/94 y la 225/95; contentivas del estatuto orgánico del presupuesto) regula lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de la nación, las entidades territoriales y los entes descentralizados funcionalmente de cualquier nivel administrativo. La Constitución, estatuye que los principios y disposiciones del título relativo al régimen económico y de la hacienda pública se aplicará en lo pertinente, a las entidades territoriales para la elaboración, aprobación y ejecución de su presupuesto (Arts. 300-5, 313-5, 352 Y 353 C.N.).

Estas normas reducen el campo de acción de las entidades territoriales. En el sistema anterior (ley 38/89) simplemente se recomendaba a las entidades territoriales acoger, en la redacción de sus estatutos presupuestales, principios análogos a los regulados por ella. Hoy es el legislador, quien define y orienta el manejo presupuestal de los distintos niveles de la administración pública.

Lo expuesto se confirma con lo establecido en el Art. 344 C.N., "los organismos departamentales de planeación harán la evaluación de la gestión y resultados sobre los planes y programas de desarrollo e inversión de los departamentos y municipios y participarán en la preparación de los presupuestos de éstos últimos en los términos que señala la ley... en todo caso el organismo nacional de planeación, de manera selectiva, podrá ejercer dicha evaluación sobre cualquier entidad territorial". Es claro que con esto, el nivel central se sitúa en una posición de supremacía frente al departamento, el municipio y cualquier otra entidad territorial a crear.

- La estructura de control fundada sobre una tendencia centralizante, se ve reforzada por el Contador General de la Nación (art. 354 C.N.), funcionario de la rama ejecutiva que lleva la contabilidad general, consolidándola con las

de las entidades descentralizadas territorialmente o por servicios, cualquiera sea el nivel a que pertenezcan, excepto lo referente a la ejecución del presupuesto y balance de la hacienda, cuya competencia está en cabeza de la Contraloría General de la República.

- De otro lado, las partidas presupuestales también están limitadas en su destinación, por lo demás, destinación de alto contenido social, acorde con justos postulados del Estado social y democrático de derecho. En efecto, en la distribución territorial del gasto público, se tienen en cuenta las necesidades básicas insatisfechas, la población y la eficiencia fiscal y administrativa (art. 350 C.N.).

Con relación a la autonomía para establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, pueden hacerlo y lo hacen, de conformidad con la ley (Arts. 300-3 y 313-4 C.N.). Empero, en relación con el art. 338 C.N., en tiempo de paz, solamente el Congreso, las Asambleas departamentales y los Concejos municipales podrán imponer contribuciones fiscales y para-fiscales. Así, únicamente el Congreso es soberano en la materia; los otros dos están siempre sujetos al marco legal.

Un sistema articulado de régimen tributario es propio de un Estado unitario como el nuestro, lo que no es apropiado es la calificación de autonomía que el art 287 C.N., le atribuye a la potestad impositiva; esta continúa dentro de los causes jurisprudenciales, zanjados durante la vigencia de la anterior Constitución. Se trata de una autonomía derivada de la ley como se deduce del análisis de los Arts. 287-3, 387, 388,300-3 Y 313-4 C.N. Así como de las sentencias de la Corte Constitucional N° C-478 de 1992 y C-004 de. 1993.

\* Sobre participar en las rentas nacionales, el buen sentido sugiere que lo que el constituyente quiso decir, es que las entidades territoriales tienen

derecho a participar en las rentas de la Nación, ser destinatarias de dichos emolumentos, no que tendrían autonomía para participar en las mismas.

En desarrollo de este precepto, se encuentra el art. 356 C.N., donde se estatuye que la ley, a iniciativa del gobierno, determinará el situado fiscal. El 357 C.N., "Los municipios participarán en los ingresos corrientes de la Nación. La ley, a iniciativa del gobierno, determinará el porcentaje mínimo de esa participación y definirá las áreas prioritarias de inversión social que se deben financiar con dichos recursos": 60% en proporción directa al número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas y al nivel relativo de pobreza de la población del respectivo municipio; el resto en función de la población total, la eficiencia fiscal y administrativa y el progreso presentado en la calidad de vida, asignando en forma exclusiva un porcentaje de esta parte a los municipios menores de 50.000 habitantes.

Independientemente que los criterios de distribución respondan adecuadamente a las necesidades de la realidad colombiana, el Art. 356 C.N., contraría la declaración universal de autonomía local cuando dispone que " ...los gobiernos locales tendrán derecho a disponer de adecuados recursos financieros propios, distintos de aquellos de otros niveles de gobierno y tendrán derecho a hacer uso libre de tales ingresos, dentro de los límites que les imponga la ley..." Efectivamente las áreas de inversión son definidas por el legislador a iniciativa del gobierno (Art. 21 Y 22 Ley 60/93).

\*Entonces, de igual forma como se ha trazado la funcionalidad de estas entidades, conjugando fórmulas descentralistas con primitivos rasgos de autonomía, debe diseñarse y se está diseñado, conforme el marco constitucional, el proceso de legalización funcional regional nacional. Corresponde a la sociedad civil regional propender por mayores espacios

políticos de toma de decisiones, pero en principio sobre la vigente Carta, su constitución o creación será más autárquica que autonómica.

**3.1.2. Acerca de las competencias de las entidades territoriales.** Se proponen como principios para el ejercicio de las competencias por parte de las entidades territoriales, los señalados en el Art. 288 de la C.N.: coordinación, concurrencia y subsidiaridad.

\* En un Estado unitario, los principios anotados resultan básicos. En ningún caso la Ley puede reducir a un ámbito mínimo el espacio de "autonomía" de las entidades territoriales.

Así, el principio de coordinación no puede asimilarse con el de control o tutela. Coordinación implica participación directa y eficaz en la toma de decisiones, que es la única forma legítima en un Estado democrático, de regular intereses diversos y ponderar sustancialmente: los que, resulten contradictorios.

De igual forma, el principio de concurrencia evoca un proceso de eminente participación. No significa imposición de hecho ni mucho menos de derecho en el ejercicio de las competencias para la defensa de los intereses respectivos. Así, cuando autoridades de distintos niveles territoriales tengan que desarrollar actividades de manera conjunta deberán actuar de manera oportuna y eficiente, cumpliendo a cabalidad con la parte que les corresponde de la actuación, respetando el campo de atribuciones propio de otras autoridades.

A pesar de que la Carta, ni los proyectos hablan de complementariedad, el principio de subsidiaridad, está directamente relacionado con este. Es importante que el apoyo funcional de un ente territorial a otro se ejerza de

forma tal que no suplante al otro en sus funciones o competencias. El departamento y el municipio harán lo que puedan hacer por si mismos, Únicamente en caso de no poder ejercer determinada función independientemente, apelaran a niveles superiores para que le colaboren en el ejercicio de dicha competencia.

#### a. Competencia de la Nación

- Las normativas que tengan que ver con la justicia, la defensa nacional, las relaciones internacionales, dirección general de la economía, hacienda pública nacional y régimen monetario, comercio exterior, las atribuidas a las Leyes estatutarias, la legislación civil, penal, laboral, mercantil, procesal y los principios generales de protección del medio ambiente.
- Para a 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 la de los gobernadores. Los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos y en relación con los de los alcaldes.
- En materia de ordenamiento espacial, a la Nación le compete la política general de ordenamiento territorial en asuntos de interés Nacional: áreas de parques nacionales y áreas protegidas, localización de grandes proyectos de infraestructura; localización de formas generales de uso de la tierra de acuerdo con su capacidad productiva en coordinación con lo que disponga la Ley del medio ambiente; las áreas limitadas en uso por seguridad y defensa; la protección de las zonas contra fenómenos naturales que puedan afectar asentamientos humanos; los lineamientos del proceso de urbanización y el sistema de ciudades; la distribución de servicios públicos e infraestructura social de forma equilibrada en las regiones y la conservación y protección de

áreas de importancia histórica y cultural; y demás temas territoriales de alcance nacional.

b. De las regiones como entidad Territorial: las competencias normativas asignadas para cada una en la Ley de su creación y particularmente la promoción del desarrollo económico y social del respectivo territorio y el cumplimiento de funciones nacionales de planeación. Es decir, aquellas competencias que por su naturaleza le cedan la Nación y los departamentos que la integren.

c. Competencia de los departamentos: en principio tienen competencia para expedir normas dentro de los límites de los principios fundamentales establecidos por las Leyes, en el ámbito de su jurisdicción, sin oponerse al interés nacional o al de otros departamentos, en las siguientes materias:

- Relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social, el apoyo financiero y crediticio, a los municipios, al turismo, al transporte, al ambiente, a las obras públicas, vías de comunicación y al desarrollo de sus zonas de frontera. De policía en todo aquello que no sea materia de disposición legal. En concurrencia con los municipios, la regulación, del deporte, la educación y la salud de acuerdo con la Ley.

- Administrativamente ejercerá funciones de coordinación y complementarias de la acción municipal conforme a la Constitución y la Ley; promover la organización de las actividades del municipio entre sí y con el departamento y contribuirá a la prestación de servicios a cargo de los municipios en los términos de la Constitución, la Ley y ordenanzas departamentales, actúan como instancia de intermediación entre la nación y los municipios para el ejercicio de funciones que correspondan a la Nación,

asesorar y prestar asistencia técnica a los municipios para el ejercicio de sus funciones.

- En materia de ordenamiento espacial, los departamentos elaborarán los planes de organización del territorio con el fin de establecer escenarios de uso y ocupación del espacio de acuerdo con el potencial ambiental y en función de los objetivos de desarrollo; orientan la localización de la infraestructura física y social para reducir los desequilibrios en el desarrollo municipal.

#### d. Competencia de los Municipios

- Reglamentar los usos del suelo y dictar normas para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural de la entidad territorial.
- Administrativamente, ejecutar las acciones en materia de política social de conformidad con la Ley; administrar los asuntos locales; ordenar el desarrollo de su territorio y construir las obras que demande el progreso local; promover la participación comunitaria y planificar el desarrollo económico y social local de conformidad con la Ley.
- En cuanto a ordenamiento espacial, se propone que los municipios formularán y adoptarán los planes de ordenación del territorio de conformidad con la Ley: Reglamentar de manera específica los usos del suelo en áreas urbanas y rurales, así como, optimizar el uso de las tierras disponibles de conformidad con la Ley.
- En materia de prestación de servicios corresponde a las entidades territoriales la prestación de salud y educación, en la forma y niveles

señalados en la Ley. Serán competentes en cuanto a prestación de servicios públicos en la forma establecida en la Ley. Y cumplirán las funciones de inversión social que le asigna la Constitución y la Ley.

**Comentarios:** se hace necesario propender porque desde la Ley de ordenamiento territorial que de hecho fija pautas para su constitución sea a nivel de RAP o de RET, se defina también cuales y en que *forma* ejercerán las regiones sus competencias, no dejarlo a la definición en las leyes de su creación y sus estatutos. Si bien puede optarse genéricamente por las competencias que le deleguen los departamentos miembros a nivel de RAP, como entidad territorial RET, se hace imprescindible su definición y precisión en la Ley Orgánica. No es prudente material, ni funcionalmente, esperar a su vigencia fáctica para señalarles competencias y funciones, más allá de las de participación y contribución.

- Definitivamente, prevalece la tradición centralista en materia de competencias territoriales. Los departamentos y municipios seguirán actuando fundamentalmente como ejecutores u operadores de las políticas trazadas por la nación. La RAP apenas participará a nivel propositivo en los niveles centrales de decisión. No se vislumbra siquiera una verdadera coordinación “participativa” en la toma de, decisiones políticas.

Muchas de las competencias asignadas al departamento deben estar en cabeza de la región en cualquiera de sus dos versiones. Es el caso de la Planeación del Desarrollo Integral del Territorio Regional. El desarrollo no puede circunscribirse exclusivamente al cerramiento espacial departamental, es claro que su logro implica coadyuvancias de un espacio mayor que sería el regional.

### **3.2. LAS REGIONES ADMINISTRATIVAS Y DE PLANIFICACION (RAP)**

Según todos y cada uno de los proyectos y propuestas consultados, las RAP se conciben como entidades especiales de derecho público conformadas por dos o más departamentos contiguos, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio. Para atender la diversidad regional, cada una de las RAP, reflejaran en su estructura, en sus competencias y funciones, las exigencias de su desarrollo integral, aplicando los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad. Se constituyen por medio de convenios suscritos entre gobernadores de los departamentos interesados ratificando por cada una de las Asambleas Departamentales.

El convenio contendrá la manifestación de constituirse en RAP y los respectivos estatutos, y deberán contar mínimo con los siguientes requisitos: su nombre y domicilio; el objeto; los departamentos que la integran; las funciones y servicios adicionales que los departamentos le asignen; las atribuciones de sus órganos de administración que se consideren necesarios para el cumplimiento de su objeto; el procedimiento para reformar sus estatutos; el régimen interno de administración; las condiciones para el ingreso y desvinculación de miembros; el patrimonio y los procedimientos para su disolución y liquidación.

El objeto de las RAP será: La planeación del desarrollo económico y social de la región; la asistencia a los departamentos y municipios que la integran en la elaboración de sus planes y el cumplimiento de las funciones centrales de planeación que el Presidente de la República les delegue.

La administración y ejecución de las políticas, programas y proyectos de desarrollo económico y social del respectivo territorio; el desarrollo

institucional de la RAP, así como el cumplimiento de otras funciones y servicios nacionales o departamentales que le deleguen.

Como funciones de la RAP se señalan: Contribuir a que haya coherencia y coordinación entre la planeación nacional y la de las entidades territoriales, así como promover y preparar planes y programas que sean de interés de la Nación y los departamentos que la integran y asesorar técnica y administrativamente a las oficinas: seccionales de planeación. Para el desarrollo de este propósito deberá: Planificar el desarrollo económico y social de la región; participar en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y asistir en nombre de la Región a las reuniones del CONPES en donde podrá presentar recomendaciones para la inclusión de proyectos en el presupuesto general de Nación.

Sus funciones administrativas serían: Cumplir las funciones y prestar los servicios que le asignen o deleguen la Nación, los departamentos que la conforman y demás entidades descentralizadas funcionalmente; formar parte activa en la Comisión Nacional de Regalías a través de su Director Ejecutivo, sin perjuicio de la participación de los gobernadores y alcaldes de conformidad con la Ley.

Institucionalmente, la RAP apoyará los procesos de desarrollo territorial y fortalecimiento de la capacidad de gestión de las entidades territoriales que la conforman mediante el apoyo a entidades públicas y privadas que adelanten actividades de desarrollo institucional y gestión administrativa; capacitación a las entidades territoriales que la integran; colaborar en la fase de preinversión e infraestructura física para la integración departamental y globalización internacional, y apoyar los programas de participación ciudadana.

Órganos de la RAP: Un consejo regional de planeación y administración, un director ejecutivo regional; un comité técnico regional y una unidad técnica. “Para la elaboración y ejecución de proyectos y obras de impacto regional la contratación se orientará por el concepto de subcontratación, encargo fiduciario u otro sistema similar, es decir, se desarrollará para trabajos o programas específicos por su objeto, localización y duración, de forma tal que la estructura administrativa que se genere para ese efecto, desaparezca una vez cumplido el motivo de su constitución”.

El Consejo regional de planeación y administración será el máximo órgano de decisión y dirección de las políticas de la región. Estará integrado por los gobernadores de los departamentos que la conforman, por los presidentes de sus asambleas; un representante del Presidente de la República y por el Director del Departamento Administrativo de Planeación Nacional. Sus funciones serán: Servir de escenario de discusión y concertación para la elaboración de los Planes de Desarrollo de su territorio, determinar los Programas de Inversión y el Gasto Público regional; proponer a las autoridades competentes, políticas a seguir en relación con el desarrollo integral de la región, evaluar los resultados de la administración y de la Planeación Regional; aprobar y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos de la RAP; autorizar al director ejecutivo para celebrar contratos y convenios, cuando superen la cuantía determinada en sus estatutos, entre otras.

El director ejecutivo regional, será el representante legal de la RAP y ejecutor de las políticas y planes trazados por el consejo Regional de Planeación y Administración. Será elegido por dicho consejo para período de cuatro (4) años que deberán coincidir con los de los gobernadores pudiendo ser reelegidos indefinidamente. Funciones: Actuar como representante legal de la RAP y participar en los Comités, Consejos o Juntas en que se comprometa

la región; dirigir y coordinar la acción de planeación y administración de la región de conformidad con la ley y los estatutos; elaborar y someter a consideración del consejo regional el presupuesto anual de la región; convocar al comité técnico regional, orientar sus labores y dar a conocer al consejo regional, estudios, informes y demás documentos relacionados con sus funciones, así como celebrar los contratos y suscribir los convenios necesarios para el cumplimiento del objeto de la región administrativa y de planificación.

El Comité técnico regional, será un órgano colegiado y consultivo, integrado por un delegado del director ejecutivo regional y por los jefes de planeación departamentales. Sus funciones: Evaluar los requerimientos de estudios sobre los programas y proyectos que han de presentarse a consideración del Consejo Regional de Administración y Planeación, formulando al director ejecutivo las recomendaciones pertinentes; coordinar las propuestas departamentales de inversión pública con cargo al Presupuesto General de la Nación; garantizar el apoyo técnico y material que requiera el director ejecutivo para cumplir sus funciones y presentar en cada vigencia fiscal un informe consolidado acerca de la inversión pública regional.

La Unidad Técnica Regional estará dirigida por el director ejecutivo regional y conformada por el personal técnico, operativo y administrativo imprescindibles para el cumplimiento del objeto regional. Tendrá las funciones que le asigne el Consejo regional de planeación y administración.

Acerca del patrimonio de la RAP: Estará conformado por los bienes, rentas, participaciones y contribuciones que le cedan o aporten total o parcialmente los departamentos integrantes y demás entidades descentralizadas de cualquier orden; los bienes, rentas, participaciones y contribuciones que le cedan la Nación; los ingresos previstos para los respectivos Fondos de

Inversiones para el Desarrollo Regional (FIR); el producido de las tarifas de sus servicios y sobretasas que se le autoricen de acuerdo con la Ley; los recursos del crédito; las donaciones, legados o suministros gratuitos de cualquier índole que le hagan instituciones privadas o personas jurídicas y el producto de los ingresos que tenga por cualquier otro concepto.

La RAP, cumplirá la función de intermediación entre los departamentos que la integran y la Nación en todos los asuntos que se le confieran estatutariamente. Sus relaciones con la Nación y demás entidades territoriales, se regirán por los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad. Los departamentos pertenecientes a la RAP conservarán su competencia y "autonomía" en todos aquellos asuntos que no hubieren depositado en la misma.

**Comentarios:** esta institución territorial de naturaleza transitoria, se sustenta en la voluntad asociativa-corporativa de departamentos contiguos que juntos con la Nación, transfieren delegativa y desconcentrativamente competencias y funciones en ésta nueva entidad de derecho público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio. Como su nombre lo indica, su objeto girará en tomo a la planeación, planificación y administración del desarrollo integral regional.

La concepción de RAP, es ciertamente deudora de modalidades de operación de grandes corporaciones transnacionales: Arreglo temporal e inteligente para alcanzar propósitos determinados, cuya garantía para sostener un equilibrio en su seno e impedir que se desnaturalice en una forma de absorción o de dominación es la identidad regional. "Arreglos virtuales productos de una relativa homogeneidad cultural regional, entendida como el conjunto de valores, símbolos y prácticas sociales (una cosmogonía y una ética) que unifica y separa simultáneamente a fin de

producir la identidad y cohesión social hacia un propósito específico que no es otro que lograr grados ascendentes de desarrollo regional". Cultura e identidad basados en la valorización de la diversidad, la pluralidad, la tecnología y la productividad en aras del desarrollo integral regional.

Qué estructuras, políticas y administrativas, se requieren para operacionalizar la RAP? Cómo quiera que el acuerdo o convenio asociativo es transitorio, no puede pensarse, en crear organismos complejos, estables o permanentes. Esto hace de la coordinación, más que la dirección unificada, el eje de la cooperación. A su vez, la coordinación descansa en la comunicación; el sólo hecho de permitir escenarios de comunicación, discusión y concertación, en tiempo real, facilita los arreglos territoriales asociativos.

La RAP, debe crear las condiciones para que en un tiempo específico, definido por la Ley o preferiblemente por los departamentos asociados (nunca debe superar los tres (3) años), se constituyan como región entidad territorial (RET). Lo anterior exige, a más de actividades administrativas y de planificación, una difusión, promoción e implementación de las bondades del espacio regional y sus implicaciones: Tecnología, productividad, competitividad, transparencia, participación, subsidiaridad, justicia y seguridad, que son tal vez los más importantes valores para tener en cuenta en el proceso de modernización territorial y atracción de la inversión privada y pública, doméstica y externa. Se regionaliza con fines de análisis e intervención para lograr desarrollo integral social, entonces, se hace imprescindible precisar que una de las funciones principales de la RAP, sea la de promoción y persuasión de la inversión y participación de sectores en la transferencia tecnológica, la productividad, la competitividad, el pluralismo, la participación, la equidad, etc.

Ahora bien, ninguno de los proyectos, ni las propuestas abordadas, trata el hecho de que las RAP, pueda hacer arreglos asociativos o corporativos tácticos con otras regiones domésticas o externas, u otras entidades públicas o privadas, para dar lugar a una categoría superior y más compleja del anidado regional y responder con mayor posibilidad de éxito al gran reto de la globalización en boga, a las exigencias de mayores espacios de participación y concertación, así como a la necesaria flexibilidad connatural a todo proyecto de RAP. Esto es, de la capacidad de la región administrativa y de planificación para diversificar formas de integración, regulación, intercambio, de intervención y de respuesta pública a las demás exigencias sociales, económicas y políticas en grado sumo, su éxito como tal deviene de su materialización.

De igual forma, los proyectos no señalan la posibilidad de una participación directa, activa de la sociedad civil en el proceso de creación y desarrollo de las RAP. "Acuerdo entre gobernadores refrendado por las respectivas asambleas departamentales".

Los diputados de las asambleas, al momento de aprobar o improbar los acuerdos entre gobernadores acerca de la voluntad de constituirse en RAP, si bien representan al electorado, su proceder no siempre obedece al interés colectivo. Deben diseñarse y estructurarse formas de mayor legitimidad regional a través de la participación directa de la sociedad civil en la formación y desarrollo de la región administrativa y de planificación. Lo expuesto se materializaría por medio de una expedita consulta popular sobre el particular<sup>16</sup>, y de conformidad con la ley orgánica de planeación (Ley

---

<sup>16</sup> Se concibe como una institución pública, mediante la cual, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal o distrital, es sometida por su gobernante, a consideración del pueblo para que este se pronuncie formalmente al respecto. En todo los caso, la decisión ciudadana es obligatoria (art. 8 ley 134/94)

152/94) adelantar formas de participación ciudadana en la formulación de planes y proyectos de desarrollo regional. Téngase presente que a mayor participación, mayor compromiso y reconocimiento social.

Que hacer cuando la RAP coincida territorialmente con una cualquiera de las actuales regiones de planeación-CORPES? la unidad técnica regional pasará a la nueva región administrativa y de planificación con su capital humano, su dotación administrativa y técnica, sus activos y pasivos en general.

Mientras la RAP asume las obligaciones laborales y contractuales, el personal vinculado a dicha institución, continuará dependiendo del Fondo de Inversiones para el Desarrollo Regional -FIR. Los actuales coordinadores desempeñarán las funciones de director ejecutivo regional hasta cuando se nombre y poseione el que sea designado por el respectivo Consejo regional.

Ahora. "si la RAP, se conforma con un número de departamentos pertenecientes a una o varias regiones de las actuales de planeación - CORPES, se procederá a reasignar los recursos del Fondo de Inversión Regional -FIR y su patrimonio entre las regiones involucradas. Los activos y pasivos de los CORPES se transferirán a la RAP de forma proporcional a los aportes que los departamentos hayan realizado al mismo"<sup>17</sup>

También, se hace imperioso hacer un análisis de las competencias que la Nación y/o departamentos pueden transferirles a la RAP. El art. 306 de la C.N., define sus funciones a "administración y planificación"; por tanto,

---

<sup>17</sup> En concordancia con la propuesta presentada por el colegio de altos estudios de Quirama, Rionegro y el Carmen " Propuesta de Proyecto de Ley de RAP" noviembre de 1995

cualquiera de las competencias de naturaleza territorial que estos tengan pueden transferirla a la RAP, siempre que se actúe observando principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad en su actuar. Ahora, aquellas competencias que por su naturaleza, complejidad y envergadura sean de restrictiva ejecución por parte de la nación o los departamentos, obligatoriamente permanecerán incólumes frente a la conformación y desarrollo de las RAP (Vg. Nación: Justicia, seguridad, membresía del uso legítimo de la fuerza en conflictos internacionales o nacionales, administración de Fondos Nacionales de Cofinanciación, etc., los departamentos: Programar los recursos del situado fiscal por municipios a fin de realizar la cesión de los mismos; asesorar y prestar asistencia técnica a los municipios para el ejercicio de sus funciones entre otras).

Empero, es claro que las funciones de las RAP, deben fundamentalmente dirigirse a alcanzar grados ascendentes de desarrollo regional a través de la planeación, planificación, administración, promoción y ejecución de planes y proyectos productivos. Creando escenarios de participación y concertación entre sectores público y privado, así como mayor pluralismo, convivencia y democracia, motivando o seduciendo de esta forma, la inversión doméstica y externa en su territorio.

Por último, no existe norma positiva alguna que limite la creación de las RAP, a la previa existencia de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Su constitución, deviene estrictamente del acuerdo de voluntades entre gobernadores de dos o más departamentos continuos. Se sugiere un agresivo programa o reprogramar la promulgación y difusión de las bondades de la regionalización frente al contexto mundial de globalización, descentralización, participación y competitividad en aras de materializar su existencia legal.

### 3.3. LAS REGIONES COMO ENTIDAD TERRITORIAL (RET)

A diferencia de las RAP, para la creación de las RET, si se exige la promulgación previa de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. En efecto el arto 307 de la C.N. señala que "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 interesados...la misma ley establecerá las atribuciones, los órganos de administración, 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".

Sobre el particular, merece relevancia:

Primero: Que la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, previo concepto de la Comisión de ordenamiento territorial establecerá las condiciones para solicitar la conversión de la RAP a la RET: sus atribuciones, los órganos de administración, los recursos de las regiones, su participación en el manejo de los ingresos provenientes del Fondo Nacional de Regalías y definirá los principios para la adopción del Estatuto especial de cada región.

Segundo: Que la decisión tomada por el Congreso de la República y plasmada en una ley de creación de la región, entidad territorial, se someterá a referendo de los ciudadanos de los departamentos interesados.

**Comentarios:** entonces. Para la promulgación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, a más de los requisitos propios de toda Ley Orgánica, se exige el concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial, a

efecto de apoyarse, el gobierno y los legisladores, en el conocimiento y experiencia de sus miembros; únicamente para los efectos de señalar los requisitos o condiciones necesarios para convertir la RAP en RET. Resulta claro, que para la materialización de tal transformación no es necesario dicho concepto. De ahí, que con base en al art. 38 transitorio de la Constitución, hoy no existe tal comisión y su concepto sobre el tema se precisó en los diferentes proyectos de LOOT que presentó durante su vigencia.

Los requisitos que exigen los proyectos y propuestas consultadas, para la conversión de la RAP en RE, son los siguientes: Que haya funcionado como RAP durante un mínimo de entre uno y tres años, con la misma composición departamental con que tramite su conversión en RET. Aprobación de la solicitud de conversión por el Consejo de la RAP, así como la adopción de un proyecto de estatuto especial para cada región. Ratificación de la solicitud de conversión por las Asambleas departamentales respectivas. Promulgación de la Ley respectiva por parte del Congreso de la República y ratificación de tal decisión mediante referendo de los ciudadanos de los departamentos interesados.

La solicitud de la conversión de la RAP a RET, observará el siguiente curso de acción: La solicitud se aprobará por el Consejo regional respectivo, por el sistema de mayoría simple. Una vez aprobada se someterá a ratificación de todas y cada una de las asambleas departamentales. Aún de las de aquellos departamentos cuyos gobernadores hubieren votado negativamente. Para que la solicitud quede aprobada deberá ser ratificada por al menos las dos terceras partes de los miembros de cada una de las asambleas departamentales correspondientes. El gobernador del departamento cuya asamblea haya votado negativamente, someterá tal decisión, dentro de los tres meses siguientes a consulta popular cuyo resultado será de obligatoria acogencia.

Realizado lo anterior el proyecto de estatuto regional aprobado y demás anexos que acrediten y demuestren el lleno de las condiciones exigidas, se presentará al Congreso como proyecto de ley de RET. Esta Ley, deberá convocar a un referendo derogatorio a los ciudadanos de los departamentos respectivos. Su realización no podrá exceder de 90 días después de haber sido aprobada en último debate, ni efectuarse a menos de 30 días de otra elección<sup>18</sup>.

La necesidad de que los departamentos contiguos y asociados hayan funcionado como RAP durante un tiempo definido en la ley (de uno a tres años) y que sean los mismos que tramiten la conversión en RET, no equivale a decir que si uno de ellos no desea hacer parte de la entidad territorial, se quiebre tal propósito. Si el gobernador da su voto negativo y/o la Asamblea departamental hace lo mismo; tal decisión se someterá a consulta popular en el respectivo departamento y su decisión será obligatoria.

Para la aprobación de la solicitud de conversión por parte del Consejo regional, se exige el voto positivo de la mitad mas uno de sus miembros, es decir, se decide por el sistema de mayoría simple. Lo contrario ocurre con relación a la convalidación de tal ratificación en el seno de las Asambleas departamentales, donde se exige una votación cualificada. Efectivamente tal convalidación se surtirá por el voto positivo de las dos terceras partes de los miembros de cada una de las dumas departamentales respectivas.

---

<sup>18</sup> En el caso no cabe hablar de referendo aprobatorio, porque este se dá únicamente cuando el acto legislativo, la ley, ordenanza, acuerdo o resolución local es de iniciativa popular y no ha sido adoptado por la corporación pública correspondiente, entonces, se somete a consideración ciudadana para que decida si lo aprueba o rechaza, total o parcialmente (Art. 3, 4 y 5 Ley 134 de 1994 y Sentencia C-180/94 de la Corte Constitucional).

En cuanto a la definición del tiempo de vigencia de la RAP para convertirse en RET, se hace necesario que la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial precise el término mínimo de asociación en las RAP, más no el máximo. Son los departamentos virtualmente coasociados, quienes deben definir tal plazo. Ellos que conocen sus interrelaciones, sus intereses y su vocación corporativa precisarán, en últimas, cuando están preparados para hacer tal conversión.

Superado lo relacionado con la solicitud de conversión, esta se presentará con sus anexos al Congreso de la República como proyecto de Ley ordinaria de conformidad con el capítulo 3, título VI de la Constitución y demás normas concordantes de la Ley 5 de 1991.

La verdad es que al Congreso, si tal solicitud llena todos los requisitos formales y materiales, no le queda alternativa diferente a la de expedir dicha ley. Entraría la rama legislativa estrictamente a legalizar y formalizar lo decidido territorialmente. Inaudito e improcedente sería su negativa en el evento señalado.

De otro lado, no basta la aprobación de la ley ordinaria de la creación regional para la vigencia de la RET, se exige someterla a referendo derogatorio de los ciudadanos de los departamentos interesados. De conformidad con el art. 4 de la Ley 134/94. Un referendo derogatorio es el sometimiento de un acto legislativo, de una Ley, ordenanza, acuerdo, o resolución local en alguna de sus partes o en su integridad, a consideración del pueblo para que este decida si la deroga o no.

**Del Objeto y las Funciones de la RET.** El objeto será la planeación, planificación, administración y ejecución de políticas, programas y proyectos tendientes a alcanzar grados ascendentes de desarrollo en su territorio. Será

así mismo una división para el cumplimiento de funciones nacionales de planeación y planificación. También podrá cumplir funciones que le deleguen o cedan en desarrollo de su objeto.

A pesar de que los proyectos y propuestas analizadas, no señalan expresamente las funciones de la RET, éstas serían, por su naturaleza, objeto y características, fundamentalmente análogas a las de las RAP, por tanto sería: Propender a que haya coherencia y coordinación entre la planeación nacional y la de las entidades territoriales, así como promover, diseñar, elaborar y prospectar planes, programas y proyectos de desarrollo regional.

Administrativamente la RET, tendría las siguientes funciones: Cumplir las funciones y prestar los servicios que le deleguen o transfiera la Nación, los departamentos que la integran y demás entidades descentralizadas funcionalmente; participar activamente en la Comisión nacional de regalías, el Consejo nacional de planeación económica y social CONPES y demás entidades del orden central, regional, local o internacional donde tenga interés la región; apoyar los procesos de desarrollo territorial y modernización de la capacidad de gestión de las entidades que la integran; colaborar en la fase de preinversión, inversión y construcción de la infraestructura física necesaria para la integración departamental, regional, nacional y el reto de la globalización internacional; apoyar programas de transferencia tecnológica y producción competitiva en su territorio, diseñar y apoyar programas de participación ciudadana, modernización social y política entre otras.

Al igual que la RAP, la RET también diseñará y evaluará programas tendientes a la promoción y difusión de las bondades regionales con el propósito deliberado de persuadir la inversión en su territorio.

En cuanto al ejercicio de competencias por parte de la RET, éstas ejercerán con observancia de los principios señalados en el art. 288 C.N.: Coordinación, concurrencia y subsidiaridad. Estas serán las que le transfiera delegativamente la Nación, los departamentos que la integran y demás entidades descentralizadas por servicios.

**Sobre los órganos de la RET:** se sugieren en los proyectos abordados cinco dependencias:

1. La Asamblea regional, máximo órgano decisorio, conformada por tres miembros de cada departamento denominados asambleístas regionales. Serán elegidos por las Asambleas departamentales, de ternas integradas por los gobernadores para periodos de cuatro años coincidentes con el de los diputados.

Su régimen de calidades, inhabilidades, incompatibilidades y honorarios, será el previsto para los diputados. No podrá un diputado elegido ser designado asambleísta regional.

Como atribuciones se le señala: expedir el reglamento interno de funcionamiento; adoptar el plan de desarrollo económico y social de la región conforme a la Ley; definir las políticas de participación de la RET en el Consejo Nacional de Planeación para la discusión del Plan Nacional de desarrollo, así como en los demás organismos económicos y de planeación de carácter nacional donde se tenga asiento; establecer los tributos necesarios de conformidad con la Constitución y la Ley; aprobar y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos de la región; autorizar al Gobernador regional para celebrar contratos en los términos legales y estatutarios, la emisión de títulos y bonos de deuda pública y la celebración de empréstitos de conformidad con la normatividad pertinente, así como, para la celebración de convenios con la Nación u otras entidades

territoriales; evaluar periódicamente, el cumplimiento de los compromisos de los departamentos para con la región y exhortar a las autoridades departamentales en tal sentido; aprobar las reformas estatutarias entre otras.

La provisión de vacancias absolutas se hará conformándose nueva terna en la forma prevista para completar el período de asambleístas vacantes. En cuanto a las vacancias temporales y demás aspectos de régimen de personal, se regirán conforme a lo dispuesto para diputados. Tendrá el carácter de servidores públicos más no de empleados públicos.

Las acciones de nulidad contra los actos de las autoridades regionales serán de conocimiento del Consejo de Estado. Las demás acciones serán conocidas por quien corresponda, de conformidad con las normas sobre distribución de competencias de la jurisdicción contencioso administrativo

2. Gobernador regional, será el jefe de la administración regional, director ejecutivo de la misma y representante legal de la RET. Será elegido por la Asamblea regional de terna elaborada por los gobernadores departamentales que la conforman y su elección se hará por el voto de la mayoría de sus integrantes, para un período de cuatro años. Tendrá la calidad de empleado público y se le aplicará el régimen de calidades, inhabilidades e incompatibilidades previsto para los gobernadores. Su remuneración será fijada por la Asamblea regional con cargo al presupuesto de dicha entidad territorial.

Como atribuciones se le señala: ejecutar las ordenanzas regionales, cumplir y hacer cumplir el estatuto regional y las demás normas que gobiernan la RET; representar legalmente a la región en todo cuanto dispongan los estatutos y la Asamblea regional, así como dirigir la ejecución de sus políticas, programas, proyectos y orientar la acción administrativa en general; presentar a la Asamblea regional los proyectos de ordenanza sobre el plan

de desarrollo y los programas de inversión, los que tengan que ver con normas que impongan tributos y el presupuesto anual de rentas y gastos cuya iniciativa le es privativa; coordinar con las autoridades nacionales de planeación la observancia y ejecución del Plan regional y su armonización con el Plan nacional y los planes departamentales y municipales; velar por la recaudación de las rentas regionales y de las que sean objeto de transferencia por la Nación y los departamentos; celebrar contratos y convenios conforme a los estatutos; participar activamente en la Comisión Nacional de Regalías y ejercer las funciones delegadas por las autoridades nacionales y departamentales o cedidas por otras autoridades de la República, una vez aprobadas por la Asamblea regional.

3. Consejo Consultivo de Gobernadores: Estará integrado por los gobernadores de los departamentos miembros de la RET y tendrá funciones estrictamente consultivas para la determinación general de políticas dictadas en los estatutos.

4. Unidad técnico regional: Como dependencia de carácter técnico u operativo, será dirigida por el Gobernador regional y conformada por el personal técnico, científico y administrativo necesario para el cumplimiento del objeto de la RET. Tendrá las funciones que le asigne la Asamblea regional.

La RET para la elaboración y administración de proyectos o programas de impacto regional, se fundamentará en el mecanismo del encargo fiduciario o sistemas similares, lo que equivale a decir, que se desarrollaran para programas o trabajos específicos por su objeto, duración y localización de suerte que la estructura que se genere para este efecto, desaparezca una vez cumplido los objetivos que motivaron su nacimiento.

5. Consejo regional de Planeación: Será un organismo consultivo general y foro de discusión del proyecto de Plan regional de desarrollo. Integrado por las personas que designe el Gobernador regional, de las ternas que presenten las correspondientes autoridades y organizaciones de acuerdo con la composición que defina la Asamblea regional. Mínimo debe estar integrada por representantes de los sectores económicos, sociales, políticos, culturales, educativos, ideológicos, ecológicos, comunitarios, entre otros, presentes en su, jurisdicción territorial.

**Comentarios:** sobre la región entidad territorial, llama la atención la poca o nula participación directa de la sociedad civil en su conformación y aún en el desarrollo de sus actividades.

Se considera que jurídica y pragmáticamente se vulneran la Constitución y los más elementales principios de modernización, social, económica y política.

Jurídicamente, se desconocen claros postulados constitucionales acerca de la pertinencia e importancia de los principios señalados en la Carta y relacionados con su observancia en la expedición de leyes. En efecto "la democracia participativa" es uno de los principios constitucionales de obligatoria vigencia en la promulgación de leyes. Los principios consagran prescripciones jurídicas que delimitan política y axiológicamente el actuar del legislador. Su alcance normativo no consiste en la simple enunciación de ideales que guían los destinos institucionales, su valor normativo debe entenderse de forma que signifiquen una definición en el presente, una base obligatoria en la expedición de leyes sin la cual se desnaturaliza el sentido de Estado social y democrático de derecho<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Sobre el tema, ver HUNTINGTON P. Samuel "El orden político en las sociedades en cambio" Editorial Paidós. 1993.

Empero, el hecho de no participar directamente la sociedad civil en la elección de sus autoridades regionales, no sólo se reprocha jurídicamente, también desconoce pragmáticos postulados que dan cuenta de la importancia de la participación y el pluralismo en el trazado y desarrollo de cualquier institución pública.

Las comunidades no sólo exigen crecimiento económico, protección ambiental, salud, seguridad, educación, etc., también piden con ahínco un reconocimiento de su existencia y participación en la toma de decisiones que los afectan. Reconocimiento que se materializa fundamentalmente en la obligación pública de crear escenarios y mecanismos de participación política. A mayor participación, mayor compromiso, mejor gobierno. La tendencia hoy está insuflada de participación civil en todos los estamentos del Estado moderno.

Se sugiere sobre el particular, que los miembros de la Asamblea regional en su totalidad, sean elegidos en las mismas elecciones para diputados y gobernadores departamentales. Alternativamente se propone, que una tercera parte de sus miembros sean nombrados por las asambleas departamentales de terna conformada por los gobernadores de los departamentos que la integran, quedando la mayoría (las dos terceras partes) de elección popular.

Sobre el gobernador regional, su origen debe ser estrictamente popular, no se concibe legitimidad en un gobernante impuesto por una asamblea espúrea que al ser designada más no elegida, no representa directamente el sentir social.

**Acercas del Estatuto y los recursos de la RET:** Expresamente, para la conversión de la RAP a RET se exige la adopción y presentación de los

estatutos que regirán el desarrollo o discurrir de tal entidad territorial. Debe ceñirse a los requisitos siguientes: Nombre de la RET a conformar y determinación de los departamentos que la integrarán, cuyas áreas limitarán el ámbito territorial de la competencia regional; definición de la sede de la región y la localización de las dependencias en los diversos departamentos; enumeración de sus órganos, reglamentación de su estructura y composición de los mismos en todo lo que no sea objeto de definición legal, señalando su régimen funcional y de personal; relación de la competencias asumidas con la definición de su origen; determinación de las funciones administrativas y de planeación asignadas a sus órganos para el cumplimiento de su objeto, y relación de los recursos, que conforman su patrimonio.

Los estatutos se reformarán con el voto de la mayoría absoluta de la Asamblea regional, sin perjuicio de disposición en contrario en la Ley. La admisión de un nuevo departamento como miembro de la RET, requerirá una mayoría de dos terceras partes de los votos de los miembros de la respectiva Asamblea regional. Así mismo, la solicitud de ingreso deberá formularse por el respectivo gobernador departamental, previa aprobación de la asamblea respectiva, por mayoría absoluta de sus votos. La decisión de la Asamblea regional será sometida a referendo de los ciudadanos del departamento postulado. El retiro de un departamento miembro de la RET, procederá únicamente cuando por consulta popular sus habitantes así lo determinen.

El patrimonio de la RET estará conformado por los tributos propios decretados por las asambleas regionales de conformidad con la Constitución y la Ley; los recursos transferidos por la Nación y los departamentos miembros; las partidas específicas establecidas en el presupuesto nacional; los bienes, rentas, participaciones y contribuciones que le cedan total o parcialmente los departamentos integrantes y las entidades descentralizadas de cualquier orden; el producido de las tarifas de sus servicios y de las

sobretasas que le autoricen de acuerdo con la Ley; los recursos previstos para los respectivos Fondos de desarrollo regional -FIR, en cuanto sean aplicables; los recursos de créditos domésticos o externos; el producto de los ingresos o aprovechamientos que tengan por cualquier otro concepto y las donaciones, los legados y demás asignaciones a título enteramente gratuito.

**Comentarios:** A más de los requisitos primarios de todo estatuto, se hace imprescindible que en éste se incorpore en forma expresa y suficiente, la regulación de eventualidades relacionadas con hechos con el retiro de un departamento miembro y su ingerencia en la transferencia de funciones y recursos que al momento de incorporarse a la RET aportó; lo relativo con la utilización específica de recursos o su destinación particular para la materialización de propósitos singulares; lo que tiene que ver con la posibilidad de que la RET se asocie con regiones patrias o externas en aras de enfrentar con mayor vocación de éxito los desafíos contemporáneos. En fin, se hace necesario explorar al máximo las posibilidades de hacer de los estatutos un documento que señale derroteros para la mayor cantidad de eventualidades o necesidades que se presenten o puedan presentarse en el futuro.

Sobre los recursos de la RET, vale la pena explorar la posibilidad de insertar la obligatoriedad de que el 10 o 15% de lo recaudado en cada uno de los departamentos miembros por concepto de timbre nacional, hasta un tope determinado (entre 4.000 y 6.000 salarios mínimos legales mensuales), hagan parte de las transferencias departamentales a la región entidad territorial. Se señala un máximo a efecto de concebirse, como un sostén complementario, primario y sólido de la RET en sus inicios<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> La propuesta fue hecha por el Colegio de altos estudios de Quirama. Rionegro y el Carmen para el caso de las RAP. .Propuesta de proyecto de ley de RAP., Noviembre de 1995.

También resulta imprescindible que la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, especifique que los recursos de los CORPES, que pasaron a las RAP en sus inicios, se transfieran entre todos los recursos de ésta a la nueva entidad territorial.

## CONCLUSIONES

1. El proceso de transformación ha sido caracterizado como la reconstrucción de la matriz socio-política entendida como “el triple fortalecimiento autónomo y la tensión complementaria entre Estado, sistema de representación y base social o sociedad civil” vinculados institucionalmente por el régimen democrático. En el aspecto económico el elemento más trascendental es la creciente aceptación del mercado como principal asignador de recursos y definidor de inversiones. Concomitantemente, también resulta fundamental la primacía del valor tecnológico agregado y la vinculación al comercio internacional como requisitos para el crecimiento económico y el desarrollo integral de los pueblos. Al igual que el desarrollo, la región es compleja, holística, multidisciplinaria y de aplicación particular.

2. A nivel social, la cultura refleja la predominancia del individualismo y los valores mercantiles en el espacio de las relaciones sociales, la pérdida de representatividad de los actores tradicionales, como partidos y asociaciones en general, así como el surgimiento de una multiplicidad de movimientos ciudadanos en torno a reivindicaciones no tradicionales (más allá del conflicto capital-trabajo), todo ello en medio de una sociedad en la cual el conocimiento y la información se vuelven cada vez más importantes y los medios de comunicación resultan poderosos ordenadores de la vida social.

3. Políticamente, se ha abandonado la creencia de la responsabilidad exclusiva del aparato estatal como propulsor único de la modernización y el desarrollo, se ha redefinido su papel y se concibe en una posición subsidiaria y de colaboración frente al mercado, aunque en tensión permanente frente a sus deberes como garantes de derechos sociales y redefinidor de

paradigmas de desarrollo. Así, la metamorfosis del aparato estatal ha ido más allá de los procesos de privatización y desregulación o la búsqueda de la racionalización de su gestión en aras de la eficiencia. Ha implicado una redefinición de sus instituciones políticas y las relaciones entre las mismas mediante procesos concretos de descentralización y ajustes en el régimen político-económico en general.

4. Por último, las entidades territoriales deben ordenarse como parte del Estado mismo, dicho orden influye directamente en la vida de la población humana, determina la administración pública y exige de los administrados una concepción política del espacio involucrada en el arte de gobernar en forma eficiente, eficaz y colaborativa. La entidad territorial ubica al ser humano existencialmente, le moldea su conciencia, le imprime carácter y lo hace reconocible e identificable como grupo o individuo específico.

5. Las múltiples y diversas formas de concebir la región develan su carácter complejo, interdisciplinario y de aplicación particular. No obstante, independientemente de la discusión al respecto, su pertinencia y vigencia está en ser una categoría de análisis de la relación fundamental naturaleza-población mirada en su espacio-temporalidad, jurisdiccionalidad, funcionalidad y territorialidad con propósitos de análisis e intervención. Para fines de diseño, estructuración e institucionalización de lo regional, interesan los conflictos de poder particularmente expresados en la forma como se interrelacionan la población humana entre sí, en escenarios institucionales, económicos-mercantiles, socio-culturales, históricos-ideológicos, ecológicos-ambientales etc. Es decir, los conflictos de poder entre contingentes de movimientos sociales, dentro de los cuales se hace necesario regular sus interacciones, sus procedimientos, sus actuaciones entre otras, en aras de alcanzar niveles ascendentes de desarrollo integral-social.

6. En el proceso de cambio estructural, las regiones son convocadas como las instancias apropiadas para que el aparato estatal recupere para sí el control sobre las luchas y conflictos sociales y la eficiencia en el manejo de los recursos y el trazado y materialización de políticas públicas. Así, se apela a las regiones como el ámbito crucial y propicio para facilitar la descentralización de poderes y responsabilidades entre niveles territoriales; para optimizar la asignación y uso eficaz de los recursos y para crear las condiciones que permitan un mejor y más libre desarrollo del capital y la fuerza laboral.

7. Resurge la cuestión regional de la necesidad de salirle al paso a la crisis del Estado-nación, que enfrentaron muchos países latinoamericanos en décadas anteriores y que se caracterizó por una marcada intervención estatal: desde lo económico en el sentido de buscar la consolidación industrial por la vía de la sustitución de importaciones y un excesivo proteccionismo estatal, que tenían como propósito deliberado fortalecer los mercados internos y reforzar un enmarcamiento jurídico-administrativo que cohesionara la población en torno al Estado como único propulsor del desarrollo hacia adentro. En lo social la consolidación de los valores código-normativos que fueran funcionales con los propósitos de acumulación de capital en pocas gentes, permitiendo por esta vía, apócrifos grados de legitimidad estatal. Políticamente y como escuela de lo anterior, la vigencia de un Estado omnipresente, centralizado, ineficiente, distante de la sociedad civil y poco abierto al pluralismo, a la participación y a la concertación social.

8. En este contexto, se hizo preciso re-pensar o re-construir la idea de región y regionalización. Los cambios contextuales y estructurales en torno a ellos se deben al doble impacto de la revolución científica y tecnológica, de la globalización y apertura externa e interna. Hoy el tamaño como criterio para establecer regiones se hizo obsoleto, importa la complejidad estructural de

un territorio organizado y sus dos características mas relevantes son: “su complejidad y su estado final”. La primera se refiere a la diversidad de estructuras internas identificables y jerarquizables en dicho sistema, ya sean de carácter urbana, rurales, productivas, reproductivas, económicas, ideológicas, ambientales, etc. En su estado final los diferentes niveles de jerarquía a través de los cuales se establecen mecanismos de retroalimentación y control del sistema, conlleva a que las articulaciones no lineales del mismo generen estructuras disipativas.

9. En otro plano, la cultura y la identidad asociadas al territorio deben revitalizarse no solo como valores intrínsecos, sino aún más, como factores de competitividad regional. Los territorios organizados son los nuevos actores de la competencia internacional por capital, por tecnología, productividad y nichos de mercado. Tales territorios, en tanto regiones, debe proyectarse como una unidad con identidad reconocida, como una totalidad diferenciada capaz de ofrecer una imagen corporativa, lo que fácilmente se materializa si es capaz de generar un proyecto socialmente concertado de región, que no es otra cosa que un proyecto político generador de una gran movilidad social. Esto puede dificultarse si no se acompaña articuladamente con un proyecto cultural que conlleve y refuerce la identidad de la sociedad civil con su hábitat regional.

## CONCLUSIONES FINALES

La relación región-desarrollo como aproximación al cambio estructural: la necesidad de identificar y comprender las transformaciones en curso, su dinámica, su intensidad, direccionalidad e implicaciones sobre las estructuras políticas, económicas y sociales, impone un retorno obligado a la problemática del desarrollo que concebido en sus términos más elementales y globales de evolución, crecimiento, progreso y bienestar, se constituye en el eje a partir del cual se hace posible dar cuenta de las tendencias, paradojas y límites del cambio estructural en los propósitos de regionalización nacional.

El papel estratégico que puede desempeñar la región no es casual. Por una parte, siempre ha desempeñado una función geopolítica crucial en la medida que permite a los tomadores de decisiones delimitar efectivamente los problemas considerados claves para el logro de unos propósitos específicos (Vg. atenuar las tensiones y conflictos sociales, asegurar mayor gobernabilidad en la materialización de las reformas, reestablecer criterios fiscalistas para la financiación del aparato estatal, etc.).

De otro lado, la región posibilita la incorporación de nuevos niveles y criterios de acción de la función pública en la operacionalización de las relaciones entre el Estado, la económica y la sociedad civil. No se trata de la región definida e interpretada convencionalmente. Se trata de una renovada percepción que se desenvuelve, adquiriendo sentido y contenido en tres niveles.

Primero: El nivel que considera los conceptos de espacio y territorio. Se trata de una visión donde el espacio es redefinido como una dimensión que se configura y existe por referencia del tiempo: los procesos tienen lugar en un

espacio y en un tiempo determinado. Por su parte el territorio es definido como el campo relacional por excelencia, en la medida en que se constituye en el escenario de múltiples interrelaciones y articulación, jurisdicciones y regulaciones.

Segundo: el nivel que privilegia la consideración de los procesos de constitución del ser humano en sujeto social. Es una visión que busca incorporar a los procesos de construcción e interpretación interdisciplinaria regional, la riqueza, el sentido y contenido de los procesos sociales: participación, democracia, pluralismo y concertación entre otros.

Tercero: el que recupera los problemas de localización y uso de los recursos disponibles en función de enfoques y problemas que trascienden la investigación unidisciplinaria y excluye para situarse en planos más comprensivos de la compleja problemática regional.

Desde esta óptica, resulta claro que los procesos de regionalización tienen su momento y su espacio definido por los cambios contextuales domésticos y externos que sustentan su materialización. A través de la regionalización, el Estado en su conjunto gana en legitimidad en la medida en que morigera las luchas y conflictos sociales mediante una más fácil relimitación e intervención en ellos; gana por que la blocalización regional permite escenarios para el relanzamiento del capital y de la fuerza laboral nacional a través del concurso mundial de transferencia tecnológica para producir bienes o prestar servicios en un mercado cada vez más abierto y competitivo, y gana en legitimidad en la medida en que la sociedad civil tiene espacios para participar activa y directamente en la toma de decisiones en asuntos que los afecten, así como para elegir democráticamente sus gobernantes.

La regionalización: Más allá de distribución y coordinación de competencias y funciones públicas.

El proceso de regionalización, supera lo estrictamente relacionado con distribución y coordinación de competencias y funciones entre la nación y sus entidades territoriales. El propósito primario de éste proceso, es lograr niveles ascendentes de desarrollo en sus comunidades. Desarrollo que exige: transferencia tecnológica, producción para la competitividad externa e interna, pluralismo, participación, democracia, equidad, justicia y seguridad entre otros.

Esto obliga a señalar, la necesidad de ajustar los proyectos y propuestas analizadas a las tendencias en boga a efectos de colocarlos a tono con la realidad nacional y el papel de las regiones en la solución de la crisis estatal. Una regionalización que coadyuve en la resolución y satisfacción de los conflictos y exigencias sociales por más producción, por más participación, por más transparencia y eficacia en el manejo de la cosa pública, etc.

## BIBLIOGRAFÍA

BOISIER Sergio, “La gestión de las regiones en el nuevo orden internacional: cuasi-Estados y cuasi-empresas”, Instituto Latinoamericano y del Caribe de planificación económica y social-ILPES, Santiago de Chile, 1992.

“Postmodernismo territorial y globalización: regiones pivotaes y regiones virtuales”, Instituto Latinoamericano y del Caribe de planificación económica y social-ILPES. Santiago de Chile, 1995.

Constitución Política de Colombia, 1991.

Corte Constitucional. Sentencias No. C-478/92, C-517/92, T-517/92, C-547/92, C-004/93, C-180/94

Corte Constitucional, Sentencia C-1258/01, Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño.

ESGUERRA Pilar y ECHAVARRIA Juan José “La Reconversión Industrial en Colombia” Fundación Friedrich Ebert de Colombia-FESCOL. Bogotá DC. 1992.

FORERO PARDO Edgar y MEDELLÍN TORRES Pedro, “Descentralización, privatización y apertura económica: el resurgimiento de la cuestión regional”, CIDER, Universidad de los Andes, Bogotá DC. 1992.

HABERMAS, Jürgen, “La lógica de las ciencias sociales”, Editorial Tecnos, Madrid, 1988

HERNÁNDEZ M. Pedro Alonso, “descentralización, desconcentración y delegación en Colombia”, editorial Legis, Bogota DC. 1999.

HUNTINGTON P. Samuel "El orden político en las sociedades en cambio" Editorial Paidós. 1993.

IZQUIERDO URIBE Adolfo. “Lo regional como discurso ideológico: Planificación del desarrollo regional como planificación participativa. Pobreza, planificación y desarrollo regional”. CIDER Universidad de los Andes Bogotá DC. 1986

LYNN KARRL, Ferry y SCHMITTER, Philipe, “Los modos de transición en América Latina y Europa del sur y del este”, Revista internacional de ciencias sociales, UNESCO/ERES, N° 128, París, 1991.

MEJIA PARRA José Luís, “El neoliberalismo: mas allá de un modelo de crecimiento económico. un breve ensayo” CIDER, Universidad de los Andes, Bogota DC. 1993.

MENDOZA MORALES, Alberto, “El ordenador: Metodologías de ordenamiento territorial” Colciencias, Fedecafé, Concasa, Universidad Piloto de Colombia. Bogotá DC., 1992

Propuesta de Proyecto de Ley de RAP” noviembre de 1995

RUFFILLI, Roberto, “L’organizzazione Della política”, Universidad de Bolonia, Italia, 1990.

TAFUR GALVIS, Álvaro, “Régimen jurídico de la organización administrativa”, ediciones Rosaristas, Bogotá DC., 1991

VIDAL PERDOMO Jaime, "La región en la organización territorial del Estado"  
CER, centro editorial Universidad del Rosario, Bogota DC. 2001.