

ANÁLISIS CRITICO SOBRE LA LINEA JURISPRUDENCIAL DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL COLOMBIANO.  
COLOMBIA UN ESTADO CENTRALISTA O DESCENTRALIZADO.

Hugo Wilber Castillo Castillo<sup>1</sup>  
Luis Felipe Arrieta Carriazo<sup>2</sup>

## RESUMEN

Colombia no ha funcionado como Estado Centralista, porque este modelo no ha conseguido suplir las necesidades generales de la población, y como resultado de ello, está el recrudecimiento del conflicto interno por causa del surgimiento de nuevas bandas criminales que se convierten en "Estado" en aquellos lugares donde en centralismo no alcanza a llegar. La insuficiencia del Centralismo, permite la

**Palabras claves:** Ordenamiento Territorial, Descentralización, Centralización, Desconcentración, Autonomía Territorial.

## ABSTRACT

Colombia has not functioned as a Centralist State, because this model has failed to meet the general needs of the population, and as a result, there is a resurgence of internal conflict due to the emergence of new criminal gangs that become "State" in Those places where centralism does not reach. The insufficiency of Centralism allows for criminal action and makes no attempt to negotiate with specific groups, such as the current peace negotiations, vain because until an adequate restructuring of the Colombian state organization is achieved, there will continue to be groups outside the law That take advantage of the absence of the Government in distant Colombian regions

**Key words:** Land Management, Decentralization, Centralization, Decentralization, Territorial Autonomy

---

<sup>1</sup> Abogado Universidad Autónoma del Caribe

<sup>2</sup> Abogado Universidad Autónoma del Caribe

## INTRODUCCION

El presente artículo aborda la temática del Ordenamiento Territorial Colombiano, desde una perspectiva Constitucional y Jurisprudencial, con el fin de analizar el criterio de la Corte Constitucional sobre la República Unitaria, y proponer el modelo de Estado Regional como la concepción más adecuada a la realidad política, y geodemográfica de Colombia. Se estudia el alcance de las instituciones de descentralización, desconcentración como insuficientes para resolver toda la problemática de la sociedad colombiana contemporánea, y se postula, por tanto, el Regionalismo como la opción más viable.

Colombia es un Estado centralista organizado en forma de república unitaria. Esta organización se opone a la híbrida o diversa demografía colombiana, que como se ha puntualizado a lo largo de este escrito, es claramente regional y pluralista. Es por tal que la propuesta de modificar el centralismo tendiente a la organización de un Estado Unitario Regional es importante y necesaria.

Para la elaboración del presente escrito se utilizó el método investigativo cualitativo, mediante el cual se estudió la recolección de las obras de diferentes autores acerca de la política de Ordenamiento Territorial en Colombia, se hizo un minucioso análisis de un número de treinta sentencias de la Corte Constitucional, organizadas cronológicamente, con el fin de establecer la línea decisional del Alto Tribunal Colombiano, en favor o no del modelo regional.

### ANTECEDENTES JURIDICOS SOBRE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN COLOMBIA ANTES DE LA CONSTITUCIÓN POLITICA DE 1991

La Constitución Política Colombiana de 1886 adoptó un modelo de organización estatal centralizada, para lo cual se reunificó el Territorio Colombiano, bajo el arquetipo de

centralización política y descentralización administrativa. En consecuencia, se llevó a cabo la transformación de los Estados en Departamentos, los cuales eran dirigidos por Gobernadores electos al libre albedrío del Presidente de la República. Los Departamentos a su vez fueron fraccionados en Provincias, y éstas a su vez en Distritos Municipales. Es válido decir que durante la vigencia de la Constitución Política de 1886 se presentaron avances jurídicos en materia de Ordenamiento Territorial en Colombia, de los cuales se pueden destacar los siguientes;

Con la promulgación de la **Ley 188 del año 1947**, se obliga a los Municipios, con presupuestos inferiores a los Doscientos Mil Pesos Colombianos a realizar un plano que reflejase el desarrollo urbano incluyendo este; las áreas de expansión, ubicación de áreas de recreación y ubicación de sitios públicos.

Años más tarde por medio del **Decreto 2278 de 1953** se dispone el uso y aprovechamiento de los bosques partiendo de la clasificación de los mismo en; en bosques protectores, públicos, de interés general y privados.

En el año **1961** a través de la **Ley 135** el Gobierno busco una Reforma Agraria con el fin de reformar las condiciones de tenencia y uso de territorios en zonas rurales.

La reforma a la Constitución en el año **1968** tuvo como objetivo aligerar la función administrativa del Gobierno, a fin de obtener una mayor descentralización administrativa, esta reforma autorizó al Presidente de la República para delegar a los Gobernadores de cada Departamento funciones de los Departamentos administrativos, ministerios y de los establecimientos públicos.

El Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente expedido en el año **1974** mediante el Decreto 2811 estipulo las bases para definir el

ordenamiento ambiental del Territorio Colombiano.

En el año 1978 fue promulgada la **Ley 61** (Ley Orgánica de desarrollo urbano) reglamentada a su vez dos años más tarde por el Decreto Reglamentario 1306 de

1980, a través del cual se obligó a los Municipios con una población mayor a los Veinte Mil habitantes a la creación efectiva de planes integrales de desarrollo integrado incentivando la participación de la comunidad en cada localidad.

En el año de **1986** se presentó una nueva reforma a la Constitución Política mediante el **Acto Legislativo 01 de 1986** que dispuso en su Artículo 1º "Todos los ciudadanos eligen directamente Presidente de la República, Senadores, Representantes, Diputados, Consejeros Intendenciales y Comisariales, Alcaldes y Concejales Municipales y del Distrito Especial"<sup>1</sup> Si bien esta nueva disposición condujo a un nuevo avance en el marco de la descentralización, dado que se consiguió un crecimiento en la participación política a nivel nacional, destacando que se desprende la figura del Alcalde como dependiente jerárquico del Gobernador. En consecuencia, la figura del Alcalde obtiene mayor Autonomía a nivel municipal permitiéndole a estos ejercer su poder administrativo con un carácter más amplio, facilitando de forma eficaz el mejoramiento de la calidad de vida de sus ciudadanos. Lo anterior se puede puntualizar que esta reforma trajo consigo uno de los más grandes logros en cuanto a la descentralización política que contenía la Carta Magna de 1986 al establecer desde su entrada en vigencia un sistema basado en la centralización política y la descentralización administrativa<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Artículo 1º, Acto Legislativo 01 de 1986

<sup>2</sup> RODRÍGUEZ, Jahir. El sistema nacional de ordenamiento territorial: una propuesta para la descentralización y la democracia. En: Comisión de Ordenamiento Territorial. Colombia hacia el milenio: Santa Fe de Bogotá: Procesos Gráficos Ltda., 1994. p.

Durante ese mismo año el Honorable Presidente de la República **BELISARIO BETANCUR** en ejercicio de sus facultades extraordinarias expide el Código de Régimen Municipal bajo el Decreto 1333 de 23 de abril de 1986, del cual cabe resaltar su gran importancia jurídica, al retomar diversas temáticas que sin duda significó un gran avance en materia de Ordenamiento Territorial, al establecer en su **Artículo 1º** "El Código de Régimen Municipal comprende los siguientes Títulos: El Municipio como Entidad Territorial; Condiciones para su creación, deslinde y amojonamiento; Planeación municipal; Concejos; Acuerdos; Alcaldes; Personeros; Tesoreros; Entidades descentralizadas; Bienes y rentas Municipales; Presupuesto; Contratos; Personal; Control fiscal; Divisiones administrativas de los Municipios; Asociaciones de Municipios; Áreas Metropolitanas; Participación comunitaria y disposiciones varias. En él se incorporan las normas constitucionales relativas a la organización y el funcionamiento de la administración municipal y se codifican las disposiciones legales vigentes sobre las mismas materias"<sup>3</sup>

En el año 1991 se expide la nueva Constitución Política de Colombia estableciendo un nuevo sistema de Ordenamiento Territorial retomando, algunos avances dados durante la vigencia de la Carta del 1886.

### **ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN COLOMBIA A PARTIR DE LA PROMULGACION DE LA CONSTITUCION DE 1991**

La costumbre visiblemente centralista en Latinoamérica comienza en el proceso de conquista y la institución administrativa de las monarquías españolas sobre el nuevo

122-129 (memorias del taller sobre Sistemas de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización)

<sup>3</sup> Artículo 1º, Decreto 1333 de 23 de abril de 1986 por medio del cual se expide el Código de Régimen Municipal

continente americano. Progresivamente, la burocracia colonial se amplió, restringiendo cada vez más las autonomías locales y los influentes sectores sociales. El recrudescimiento de la centralización fue leve<sup>1</sup> manteniéndose durante la era republicana, y se reconfiguró según el desarrollo nacional de cada país y región.

Sergio Boisier añadió un nuevo factor, especialmente para el mundo andino: el arrendamiento campesino, que nació con la encomienda hispana, sujetando a la mayoría de la población en una relación servil, en el cual el campesino se sometía al patrón de la hacienda, teniendo éste la figura de patrón. El sistema se mantuvo hasta las primeras décadas del siglo XX, y luego comenzó un proceso intenso de migración interna — del campo a las ciudades — dentro de un proceso de industrialización incipiente que no fue unido a otro de educación cívica que les diera pautas para enfrentar un mundo urbano e industrial. El Estado reemplazó la figura del hacendado convirtiéndose en el padre-Estado. Si a esto, le sumamos la tendencia de corrupción, clientelismo y de enorme y lenta burocracia de los estados latinoamericanos se puede identificar las grandes dificultades en el logro de la democracia y desarrollo.

En general, en América Latina, la centralización fue un mecanismo político usado para fortalecer la construcción de un Estado-Nación<sup>2</sup>, el cual asumió el rol de proveedor de servicios y recursos ante las necesidades de las poblaciones, incluyendo la gestión de proyectos e inversiones; no obstante, falló en combatir las desigualdades sociales, que en ciertos países es muy grande, lo cual evidencia la pérdida de eficiencia y

legitimidad de la gestión estatal y la incapacidad de las instituciones gubernamentales de actuar en todo el territorio nacional<sup>3</sup>. Uno de los primeros debates políticos en los países latinoamericanos fue la decisión de adoptar el federalismo o el unitarismo. Quienes se opusieron al federalismo, argüían que no existían elites capaces de gobernar sus localidades de forma autónoma, por lo que se trató de establecer un tutelaje por parte del Estado central sobre las gestiones locales. La admisión del sistema federalista fue influenciada por la distribución de funciones y dependencias estatales, el desarrollo del mercado y el sistema político nacional que afectaron, a su vez, la integración política y económica al resto de los países latinoamericanos. El establecimiento de un sistema federalista no garantizó condiciones igualitarias de recursos, por eso que han surgido numerosas demandas desde las regiones o estados por la carencia de equidad y justicia en los presupuestos nacionales, los cuales, en general, benefician a las elites económicas, políticas y/o culturales<sup>4</sup>.

Los países latinoamericanos, desde que se logró la emancipación general de los imperios europeos, han tenido una constante pugna interna con relación al establecimiento de un modelo estatal consecuente con el desarrollo social y político de sus pueblos. Históricamente han sido dos los modelos que se han paseado vertiginosamente por las constituciones americanas: El Federalismo, y el Unitarismo o Centralismo, ambos de concepción completamente occidentales. Sin embargo, a pesar de que tales modelos han funcionado en

<sup>1</sup> CONTRERAS CARRANZA, Carlos. EL CENTRALISMO PERUANO EN SU PERSPECTIVA HISTÓRICA. Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 2002.

<sup>2</sup> BOISIER ETCHEVERRY, Sergio. "DESARROLLO TERRITORIAL Y DESCENTRALIZACIÓN. EL DESARROLLO EN EL LUGAR Y EN LAS MANOS DE LA GENTE", en: Eure. Revista Latinoamericana de Estudios Urbano y Regionales, Vol. 30, N° 90 (Set.), 2004, 27-40.

<sup>3</sup> REVEZ, Bruno. "AVANCES Y RETROCESOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL Y POLÍTICA EN COLOMBIA, BOLIVIA Y ECUADOR", en: Bruno Revez (Ed.) Descentralización y gobernabilidad en tiempo de globalización. Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1998, 49-85.

<sup>4</sup> RESTREPO, Darío. CÁRDENAS, Raúl E. "CRISIS DEL CENTRALISMO Y NUEVOS RETOS PARA LAS ENTIDADES TERRITORIALES: UNA MIRADA DESDE COLOMBIA", en: Cuadernos del CENDES, Año, 21, N° 57 (Set.-Dic.), 2004, 23-54.

tiempos específicos y en algunos países, no han sido suficientes políticamente para otros, cuyas características culturales y nacionales, requieren de una tercera opción, como Colombia.

La Constitución de 1991 situó a Colombia como un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República Unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, sin embargo, la realidad política y social de la nación, evidencia un fuerte centralismo, en donde las decisiones y los recursos se destinan y partes desde la capital, Bogotá.

Colombia es un país que a lo largo de su historia ha vivido en conflicto. En nuestra nación se han intentado copiar múltiples modelos, económicos, sociales, industriales, de desarrollo, de poder, de ordenación territorial, de planeación, de negociación, etc. y la gran mayoría de ellos no se acomodan a la realidad que se vive en nuestro territorio, quizás, por que olvidan incluir variables generadoras de conflictos, que son inherentes al ser humano como ser social.<sup>1</sup>

La Constitución de 1991, definió en su artículo primero que Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República Unitaria, descentralizado, con autonomía de sus entidades territoriales. Una forma más flexible del Unitarismo. Con esta institución se pensaba en la posibilidad de permitir a los departamentos, distritos, y municipios tener una libertad dispositiva en sus actuaciones, pero nunca perjudicando los intereses nacionales, no obstante, los postulados constitucionales han quedado en letra muerta, pues sigue existiendo un arraigado y puro centralismo, cuya consecuencia es la inequidad y desigualdad regional en un país de regiones.

Los artículos 306 y 307 de la Constitución Nacional brindan la posibilidad de que la Región tome un papel decisivo en el devenir nacional,

toda vez que permiten la fusión de dos o más departamentos en una Región con el carácter de ente administrativo, con personería jurídica y autonomía administrativa, política y fiscal, mediante la implantación de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) con el fin de lograr el desarrollo del territorio que ocupan. Luego de sucesivas propuestas de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (unas 19) no había sido posible su aprobación. Han sido objeto de los respectivos debates en el Congreso de la república, hasta que finalmente se aprobó la Ley 1454 del 2011 durante el mandato del actual presidente Juan Manuel Santos. Esta Ley consolida la posición de los que sostienen la tesis del Centralismo, ya que, si bien esta norma propugna en sus objetivos promover *el aumento de la capacidad de descentralización, planeación, gestión, y administración de sus propios intereses para las entidades e instancias de integración territorial*, no determina para las regiones una autonomía fiscal y política, haciéndolas totalmente dependientes de la Unidad.

Charles Horton Cooley, citado por Mejía, Granda y Londoño (1998), apunta "...si grandes estratos de población se ven excluidos permanentemente de los beneficios de la sociedad, tenderán a rechazar los supuestos mismos sobre los cuales está construida la sociedad y si los sistemas de legitimación no funcionan ya plenamente intentarán atacar el orden social...", lo que genera un permanente conflicto debido a la insatisfacción de sus necesidades territoriales. Weber citado por estos autores afirma que "...el conflicto no puede ser excluido de la vida social...", por lo que el O.T. no es el llamado a solucionarlo, sino que debe transformarlo<sup>2</sup>.

Pedro Agustín Días Arena, profesor de la Universidad Nacional de Colombia, asegura que la riqueza geográfica y Territorial de Colombia

<sup>1</sup> [BERNAL ARTEAGA, Carlos Humberto](http://ecosistemas-sa.com/ecosistemas/index.php/otra-mirada-alordenamiento-territorial/). OTRA MIRADA AL ORDENAMIENTO TERRITORIAL. Artículo publicado en <http://ecosistemas-sa.com/ecosistemas/index.php/otra-mirada-alordenamiento-territorial/>. 2004

<sup>2</sup> MEJÍA V ; Hernán. Granda M ; Alberto. Londoño R ; Carlos. Apuntes teóricos sobre el conflicto. En : Revista Pensamiento Humanista. Medellín N° 4 Universidad Pontificia Bolivariana, Escuela de Formación Humanista. 1998. 109 - 118 pp.

otorga las condiciones para que se establezca el “comarquismo derivado de zonas muy definidas y en difícil comunicación con otras, a tal punto de que si admitimos en Colombia la tan evidente multiplicidad cotidiana y funcional de sus entidades territoriales y pueblos históricos, se abre la posibilidad de que su integración macro o suprarregional, no se base necesariamente en un gran ente centralizado de hoy, El Leviatán unitario y violento que conocemos”<sup>1</sup>.

## EL MODELO REGIONALISTA

El Estado regional es una forma de Estado que podría decirse intermedia entre el Estado federal y el Estado unitario, que busca compatibilizar la idea de unidad y descentralización o autonomía. Este tipo de Estado, habitualmente, posee divisiones territoriales denominadas regiones. Existen distintas denominaciones similares, como Estado unitario con autogobierno o, para el caso de España, Estado de las autonomías o Estado autonómico (por organizarse en comunidades autónomas).<sup>2</sup>

Para algunos no habría una diferencia fundamental entre un Estado federal y uno regional. La única diferencia sería el origen de las atribuciones: mientras que en el Estado federal son los estados federados los que deciden ceder parte de sus atribuciones a la federación, en el regional es el Estado central el que las cede a las entidades territoriales que lo componen.

Sin embargo, en general, se considera que un Estado regional es más centralizado que uno federal y menos centralizado que un Estado unitario. Para algunos autores, el Estado regional no es más que un subtipo de Estado unitario en que existe un importante grado de descentralización.

En la doctrina internacional se sostiene que, así como el Estado unitario y el Estado federal se sustentan en el concepto de nación, el Estado

regional se articularía sobre un hecho mucho más cercano a la realidad humana, conocido con el nombre de región.

El concepto regional habría estado siempre presente en el imaginario de las estructuras estatales, puesto que parte de una realidad social, histórica, cultural y geográfica que determinan el reconocimiento de una comunidad como tal y que genera la demanda de autonomía, en la consecución de un gobierno propio, capaz de representar sus intereses.<sup>3</sup>

Así las cosas, es necesaria una aplicación del modelo regional en Colombia, por ser ésta misma una nación eminentemente regional. Es por eso que se requiere de un reordenamiento integral del Estado, que no necesariamente crispe con la Constitución. El Estado colombiano actual es incapaz de solucionar todos los problemas que agobian a la población.

Colombia es un Estado centralista organizado en forma de república unitaria. Esta organización se opone a la híbrida o diversa demografía colombiana, que como se ha puntualizado a lo largo de este escrito, es claramente regional y pluralista. Es por tal que la propuesta de modificar el centralismo tendiente a la organización de un Estado Unitario Regional es importante y necesaria.

La Tesis regional lo que propone es una alternativa para el Estado colombiano. No es como tal un punto intermedio del modelo Federal, que ya en Colombia existió, mediante la Constitución de Rionegro de 1863, y el actuar modelo centralista Unitario, es más bien una modalidad del segundo, pero con una autonomía fiscal y administrativa de las regiones.

La propuesta obedece a dos realidades concretas de nuestro país: un territorio geográficamente regional, y una población inmensamente pluralista.

<sup>1</sup> DÍAZ ARENA, Agustín Pedro. La Constitución Política Colombia, PROCESO, ESTRUCTURA Y CONTEXTO. Editorial Temis S.A. Santa Fe de Bogotá 1993. Pág. 167.

<sup>2</sup> Consultado en [http://es.wikipedia.org/wiki/Estado\\_regional#Enlaces\\_externos](http://es.wikipedia.org/wiki/Estado_regional#Enlaces_externos).

<sup>3</sup> [http://es.wikipedia.org/wiki/Estado\\_regional](http://es.wikipedia.org/wiki/Estado_regional)

La Corte Constitucional, tiene el deber jurídico de salvaguardar la Constitución y hacer valer los postulados superiores en el ordenamiento legal colombiano, de modo que el panorama jurídico actual deja entrever que la jurisprudencia del Alto Tribunal es a fin a la tesis centralista, pero es necesario analizar en conjunto su jurisprudencia para determinar con exactitud el criterio decisorio con relación a los procesos de descentralización y regionalización

### **LÍNEA JURISPRUDENCIAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA SOBRE ORDENAMIENTO TERRITORIAL FACULTAD DEL CONGRESO PARA CREAR NUEVAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES.**

En la Sentencia No. C-423/94, el caso consiste en la posible inconstitucionalidad de los artículos 34, 35, 36, 37, 38 y 41 de la Ley 99 de 1993, ya que según el actor el Congreso de la República desbordó sus facultades Constitucionales, al crear nuevas Corporaciones Regionales, cuando dicha competencia no aparece en la Carta Magna y debería pertenecerle a las Entidades Territoriales.

La sentencia evidencia dos puntos de vista: la decisión mayoritaria de la Corte y el criterio de los magistrados que salvaron su voto, que, al tratarse sobre Autonomía de Entidades Territoriales, se ubican en la temática sobre Regionalismo y Ordenamiento Territorial.

La tesis principal de la Corte asegura que el solo el Congreso, es decir el Estado Centralista, tiene la facultad de crear, mediante una Ley, Corporaciones Autónomas Regionales, siempre y cuando tengan el propósito que establece Constitución Política, y tal facultad no pertenece a las Entidades Territoriales. De acuerdo a lo anterior, la Corte considera que las normas acusadas no vulneran la Autonomía de las Entidades Territoriales, y por lo tanto, el Congreso tiene la facultad de crear nuevas CAR.

Por otra parte, los Magistrados disidentes, sostienen la tesis de que el Congreso no tiene la

facultad para crear nuevas CAR, pues su obligación no es crearlas, sino legislar sobre las disposiciones para la creación y regulación., y hacerlo, sería una extralimitación de sus funciones.

A la luz de lo anterior, la tesis de los Magistrados que salvaron el voto, es afine a la propuesta de respetar la autonomía que gozan las Entidades Territoriales, pues la consideración de que la facultad de crear las Corporaciones Autónomas Regionales, debe ser de las Entidades Territoriales, con arreglo a la Ley, es correcta, porque son quienes conocen de primera mano las necesidades de la Región, y por lo tanto, si es necesaria o no su creación.

Con respecto a la temática sobre Regionalismo, es evidente de la posición final de la Corte no es progresiva sobre la Autonomía de las regiones, y la posición salvada, si bien no determina taxativamente la facultad para las Entidades Territoriales, es más próxima a la Tesis Regional.

### **PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES, SIN LA INTERVENCIÓN DIRECTA DEL ESTADO CENTRAL**

En la Sentencia No. C-431/00, el peticionario aduce que los parágrafos 6º (parcial) y 7º (parcial) del artículo 1º de la Ley 507 de 1999 "Por la cual se modifica la Ley 388 de 1997", deben ser declarados inexecutable porque es inconstitucional que las Entidades Territoriales adopten planes de Ordenamiento Territorial, sin la participación directa del Estado, a través del Ministerio del Medio Ambiente, y las CARs, esgrimiendo el silencio administrativo positivo.

Respecto del tema central de la propuesta Regional, la decisión de la Corte Constitucional en la presente providencia, que estima los cargos de la demanda, supone un revés, porque le quita la facultad a las Entidades Territoriales para tomar medidas y decisiones sobre aspectos que le competen, sin la participación directa del Estado Centralista.

Supone la Corte que las decisiones de carácter regional carecen de un análisis concienzudo y profesional sobre las consecuencias que puede tener el medio ambiente en determinado plan de Ordenamiento Territorial.

Cuando la Constitución se refiere al “Estado” lo hace en un sentido extenso de la Palabra, no refiriéndose únicamente a las instituciones que se localizan en la capital de la República, sino también a los entes descentralizados cuyas funciones son, en escala regional, las mismas del Estado central. Es por eso que no es desmesurado, que las Entidades Territoriales tomen decisiones, asumiendo positivamente el silencio de los entes nacionales competentes, como el Ministerio de Medio Ambiente, y de las Corporaciones Autónomas Regionales.

#### **LÍMITES DE LA AUTONOMÍA DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES EN MATERIA PRESUPUESTAL Y FISCAL, Y RESERVA DE LA LEGISLACIÓN ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL.**

En la Sentencia No. C-579/01, el accionante requiere a la Corte Constitucional, declarar la inexecutable de la Ley 617 de 2000, *“por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional”*, fundamentando su petición en que los preceptos demandados quebrantan los límites de la Autonomía de las Entidades Territoriales en materia presupuestal y fiscal. Y además las normas impugnadas son de carácter ordinario, y las competencias establecidas a través de ellas, forman parte del núcleo de reserva de la legislación Orgánica de Ordenamiento Territorial.

La Corte sostiene que las normas demandadas se ajustan a nuestro Ordenamiento Jurídico sin contravenir normas de carácter constitucional, partiendo principalmente del supuesto que los

preceptos impugnados no alteran la distribución de competencias entre los Entes Territoriales y la Nación, sino que por el contrario mediante la categorización realizada por la Ley impugnada solo se atañen aspectos de carácter presupuestal y fiscal.

El Magistrado RODRIGO ESCOBAR GIL, presento su salvamento de voto al considerar que, como quiera que se trate de un instrumento que afecta las competencias de los Departamentos, sólo se puede regular a través de Ley especial, en cumplimiento del mandato contenido en el artículo 288 de la Carta; el cual defiere al Legislador orgánico la regulación de la asignación y distribución de competencias entre la Nación y las Entidades Territoriales

Se retoma el criterio del Magistrado Disidente, en lo que respecta a los artículos 1, 2 y 85 de la Ley 617 de 2000, puesto que es un hecho que la decisión adoptada en el presente caso resulta lesiva, ya sea en menor o mayor grado a la Autonomía de las Entidades Territoriales, teniendo en cuenta que permite que aspectos fiscales que pueden repercutir directamente en los distintos Municipios y Áreas Metropolitanas sean regulados mediante una simple Ley Ordinaria.

Por tanto frente a nuestra propuesta, este fallo es parcialmente contrario al planteamiento de este trabajo, dado que mediante la exequibilidad de estas normas se permite injerir al Estado Central en el funcionamiento y las decisiones de orden fiscal de las Entidades Territoriales y de tal forma violando la protección especial otorgada por el Ordenamiento constitucional a las mismas.

#### **LIMITACIÓN DE LA AUTONOMÍA TERRITORIAL EN LO RELACIONADO CON LA REGULACIÓN DE LA MINERÍA.**

En el caso bajo análisis de la Sentencia No. C-123/14, se cuestiona la constitucionalidad del artículo 37 de la Ley 685 de 2001 *“Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones”* y contra el artículo 2º del decreto

reglamentario 0934 de 2013, ya que según el actor implica una limitación excesiva del principio de Autonomía Territorial establecido por la Constitución.

La decisión de la Corte Constitucional en la presente providencia, permite ser analizada desde una óptica crítica, puesto que la decisión muestra una fingida protección a la defensa de la Autonomía de las Entidades Territoriales, toda vez que condiciona la exequibilidad del Artículo 37 del Código de Minas, siempre que se cumplan unos escuetos criterios, que no fueron desarrollados de manera definida por esta Corporación en la parte motiva de la providencia, lo cual hace inaplicable la decisión de la Corte al reconocer por un lado que existe una limitación al ejercicio de la Autonomía Territorial, producto de la norma impugnada, pero en contraste al momento de fallar no establece unos parámetros claros que permitan la vigencia de la misma y la no transgresión de los preceptos constitucionales que consagran la Autonomía Territorial.

Los Magistrados MARÍA VICTORIA CALLE CORREA Y LUIS ERNESTO VARGAS SILVA, salvaron su voto al no estar de acuerdo con la decisión mayoritaria de la Sala, en el sentido que la prohibición contenida en la norma objeto de controversia es manifiestamente inconstitucional por desconocer la participación que compete a las Entidades Territoriales, como integrantes del Estado, en las decisiones relativas a la explotación de los recursos naturales.

Lo anterior demuestra una clara inclinación hacia un Modelo Centralista que defiende de manera absoluta el Estado Unitario, en el que la Autonomía de las Entidades Territoriales se encuentre supeditada de una u otra manera, al visto bueno del Poder Central, es decir a una descentralización tergiversada.

En el presente fallo nos encontramos en contra de la decisión adoptada por la Sala Plena, de acuerdo a las razones anteriormente expuestas, no obstante, es de agrado lo expuesto por los

Magistrados que salvaron el voto en el sentido que la prohibición contenida en la norma objeto de controversia es manifiestamente inconstitucional por desconocer la Autonomía Territorial de las Entidades Territoriales en varios aspectos tratados en el respectivo salvamento.

Por último, con relación a la temática sobre Regionalismo, es más que claro que la medida adoptada por la Corte no es próspera en cuanto a la Autonomía de las Regiones, puesto que, si bien se defiende la Autonomía Territorial en el marco del Ratio Decidendi, la decisión adoptada no confiere una protección íntegra a la Autonomía Territorial y por ende a la descentralización correctamente entendida.

### **CONSTITUCIONALIDAD DE LA VIGENTE LEY ORDENAMIENTO ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (1454 DE 2011)**

#### **SENTENCIA HITO**

Se considera la Sentencia No. C-489/12 como la sentencia hito de esta investigación, ya que expone el estudio constitucional de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, que constituye el instrumento principal para la aplicación de un modelo Regional en Colombia. A pesar de que la Corte se inhibió de realizar el test de Constitucionalidad, es necesario avocar las incidencias principales del debate jurídico. En esta sentencia, los actores, haciendo uso de sus facultades constitucionales, solicitan a la Corte Constitucional que declare la inexecutable absoluta sobre la ley mencionada, porque dicha disposición desconoció los principios constitucionales para la organización político administrativa del territorio colombiano, plasmados en el Preámbulo y en los artículos 1°, 287, 307 y 329 de la Carta. Igualmente, argumentaron la existencia de vicios en la formación de la norma, ya que no se observó lo dispuesto en el artículo

el 133 superior, relacionado con el voto nominal y público.<sup>1</sup>

Así las cosas, el debate jurídico suscitado en esta providencia consiste en si realmente no se tuvo en cuenta los lineamientos constitucionales para la elaboración de dicha ley. En otras palabras, si los cargos presentados en la demanda ostentan veracidad jurídica.

Será importante para entender el espíritu de la sentencia, conocer los argumentos esgrimidos por los intervinientes.

Los decanos y miembros de las Facultades de Derecho, Ciencias Sociales y Jurisprudencia de las Universidades de Cartagena, Libre de Barranquilla, Autónoma del Caribe, Libre de Cartagena, del Atlántico, Sergio Arboleda de Santa Marta, del

Magdalena, U.C.C. de Santa Marta, C.U.C., la Fundación Tecnológica Antonio de Arévalo, la Corporación Universitaria Rafael Núñez y del Instituto Colombiano de Derecho Procesal, apoyaron la demanda de inconstitucionalidad.

En cuanto al primer cargo sostuvieron que el juicio interpretativo planteado en la demanda, está fundamentado en un criterio objetivo de la norma superior, ya que toma los principios constitucionales sobre la ordenación y organización político-administrativa del territorio, consagrados en el Preámbulo y en los artículos 1°, 287, 307 y 329, los cuales fueron desconocidos por el Congreso, generando la limitación del desarrollo de la identidad cultural que poseen las regiones.

Frente al segundo cargo resaltaron que las regiones, Provincias y los territorios indígenas fueron concebidos por el Constituyente Primario como Entes Territoriales, que debían ser desarrollados por una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, lo cual no hizo la Ley 1454 de 2011, porque solo se limitó a regular las regiones como entidades administrativas y de

planificación o remitió, en el caso de las Entidades Territoriales indígenas, a una Ley especial posterior, omitiendo desarrollar los artículos 307 y 329 superiores.

En relación con el tercer cargo, que se refiere a los vicios de procedimiento en la formación de la Ley por no haberse votado ésta de manera nominal y pública, manifestaron que efectivamente no se cumplió con la exigencia estipulada en el artículo 133 de la Carta, lo que deviene en la inconstitucionalidad de la Ley demandada.

El doctor Alejandro Ordóñez Maldonado, Procurador General de la Nación, rindió concepto de conformidad con lo previsto en los artículos 242, numeral 2°, y 278, numeral 5°, de la Constitución Política, solicitando a la Corte que declare exequible la Ley 1454 de 2011. Para tal efecto, reseñó sumariamente la demanda y presentó el siguiente problema jurídico: *“corresponde determinar si la Ley 1454 de 2011, al no establecer las condiciones para la conversión de la Región en Entidad Territorial, así como para la conformación de las Entidades Territoriales indígenas, incurrió en una omisión legislativa y, en consecuencia, vulneró el Preámbulo y los artículos 1°, 287, 307 y 329 de la Carta Política. Corresponde también determinar si en el proceso de formación de esta Ley se vulneró el artículo 133 Superior, según el cual el voto de los miembros de cuerpos colegiados de elección popular será nominal y público, salvo en los casos que determine la Ley.”*

En relación con el primer y segundo cargo, señaló que la Ley 1454 de 2011, no desarrolló todos los temas relativos al Ordenamiento Territorial, en especial los que concierne a la transformación de las Regiones Administrativas y de Planeación en Entes Territoriales y lo relacionado con la conformación de los territorios indígenas. Sin

<sup>1</sup> ROBERTO DE JESÚS DAZA ZABALETA, JAHNNIE DANIEL MORA Y MARGARITA ROSA MARTÍNEZ

PÉREZ. PARTE MOTIVA DE LA DEMANDA. SENTENCIA No. C-489/12. MP: ADRIANA MARÍA GUILLÉN ARANGO.

embargo, explicó que esta falta de desarrollo no es contraria al texto constitucional, porque para cumplir con los mandatos de los artículos 285, 286, 307 y 329 superiores, no es obligatorio que toda la normatividad relacionada con Ordenamiento Territorial esté contenida en una sola Ley.<sup>1</sup>

Al respecto argumentó que las particularidades de las regiones como Entes Territoriales y de los territorios indígenas, justifican la existencia de leyes propias, las cuales deben tramitarse conforme a lo dispuesto para las leyes orgánicas, como se prevé en los artículos 36 y 37 de la Ley 1454 de 2011. Asimismo, mencionó que la Ley 1454 de 2011, busca establecer los principios rectores y las normas generales para la organización Territorial y su propósito es crear un marco normativo general que debe ser desarrollado por el Legislador en cada materia específica, para cada tipo de Entidad Territorial dentro de la organización político administrativa de la República de Colombia, como se precisa en el artículo 2°.

Por otro lado, indicó que no se puede pretender que en una Ley se definan todas las cuestiones relativas al Ordenamiento Territorial, dado que para ello es menester adelantar una serie de trámites diversos, como es el caso de la consulta previa a las comunidades indígenas. Teniendo en cuenta lo anterior afirmó que es equivocada la posición de los demandantes al argüir que se configura una omisión legislativa relativa en este caso.

En lo relacionado con el tercer cargo, comentó que al estudiar el trámite legislativo de la Ley 1454 de 2011, se encuentra que *“en las actas de las comisiones y de las plenarias que fueron publicadas en las Gacetas del Congreso, aparece que la votación se hizo de manera nominal y pública, salvo en la discusión y aprobación de la ponencia para segundo debate en el Senado de*

*la República y en la discusión y aprobación del informe de conciliación en esa misma cámara. En estos dos eventos se aplicó lo previsto en el artículo 1° de la Ley 1431 de 2011 (...).”*<sup>2</sup>

El Alto Tribunal Constitucional, inesperadamente, decide declararse inhibido para conocer de inconstitucionalidad de la Ley 1454 de 2011 por los cargos propuestos por los demandantes, y además, exhorta al Congreso de la República, para que regule lo concerniente a la Región como Ente Territorial.

Para la Corte Constitucional, la razón principal de la inhibición declarada es la existencia de una omisión subjetiva legislativa, es decir, que al no estar taxativamente previsto en la ley lo que los demandantes consideran el punto focal de la inconstitucionalidad, no puede hacerse el cotejo correspondiente con las normas y los principios superiores. Es decir, que la Corte no puede hacer consideraciones en abstracto, sino que ha sido menester que el Congreso haya regulado, escrito en la norma visiblemente, para que así, ya positivado, se pueda hacer el test de constitucionalidad.

*“Respecto del contenido normativo de la disposición acusada”. Es decir que, si el Legislador genéricamente ha omitido un deber de regulación constitucional, no ha habido una actuación de parte de éste, no hay acto que comparar y por ende la Corte carece de competencia para realizar dicho control.*<sup>3</sup>

El Magistrado LUIS ERNESTO VARGAS SILVA, haciendo uso de su facultad, decide salvar su voto por las razones que se expone a continuación:

*Si bien la Ley 1454 de 2011 regula mediante Ley Orgánica y de manera integral la materia relativa al Ordenamiento Territorial, omite definir unos aspectos centrales de la misma,*

<sup>1</sup> Vista Fiscal SENTENCIA No. C-489/12.

<sup>2</sup> Vista Fiscal SENTENCIA No. C-489/12.

<sup>3</sup> Consideraciones de la Sala, SENTENCIA No. C-489/12.

*como son los relacionados con las regiones como Entidades Territoriales y las Entidades Territoriales indígenas, de conformidad con los mandatos constitucionales contenidos en los artículos 307 y 329 de la Constitución Política.*<sup>1</sup>

Finalmente, a juicio del Magistrado, en este caso sí existe cargo por omisión legislativa relativa, y más allá el cargo debe prosperar, ya que la Ley 1454 de 2011 regula mediante Ley Orgánica y de manera integral la materia relativa al Ordenamiento Territorial, pero sin embargo deja sin definir unos aspectos centrales de la misma, como son los relacionados con las regiones como Entidades Territoriales y las Entidades Territoriales indígenas, de conformidad con los mandatos constitucionales contenidos en los artículos 307 y 329 de la Constitución Política.

De esta forma, este Magistrado considera que los criterios fijados por la jurisprudencia de la Corte para que se configure omisión legislativa relativa, se aplican en este caso a la Ley 1454 de 2011, en relación con las materias demandadas y de conformidad con los artículos 307 y 329 de la CP, y que al existir un pronunciamiento de fondo por omisión legislativa relativa, sí debían proceder las exhortaciones propuestas por la sentencia para que el Congreso desarrolle estas dos importantes materias que dejó sin regular.

En síntesis, este Magistrado salva parcialmente su voto, por cuanto considero, en primer lugar, que sí existía cargo por omisión legislativa relativa, y en segundo lugar, que dicho cargo ha debido prosperar. Lo anterior, ya que la Ley 1454 de 2011 regula mediante Ley Orgánica y de manera integral la materia relativa al Ordenamiento Territorial, pero sin embargo omite definir unos aspectos centrales de la misma, como son los relacionados con las regiones como Entidades Territoriales y las Entidades Territoriales indígenas, de conformidad con los mandatos constitucionales contenidos en los artículos 307 y 329 de la

Constitución Política. De esta forma, considero que los criterios fijados por la jurisprudencia de la Corte, para que se configure omisión legislativa relativa, sí se presentan en este caso frente a la Ley 1454 de 2011, en relación con las materias demandadas y de conformidad con los artículos 307 y 329 de la CP.<sup>2</sup>

Finalmente es demandada la norma que, constitucionalmente, debía encarnar los lineamientos para la Regionalización en Colombia, cosa que no hizo. La Corte decide inhibirse de surtir un juicio de constitucionalidad, por existir una omisión legislativa subjetiva, lo que no compartimos. El Magistrado disidente, por su parte, sugiere que existían las condiciones para un estudio por parte de la Corte, y

Además, le concede la razón a los peticionarios, en el entendido de que la norma no presenta una ausencia de disposición, sino más bien una tendenciosa aplicación de los presupuestos constitucionales, escenario en donde el Tribunal Constitucional tiene la facultad de ajustar a derecho, declarando la norma inexecutable, y obligando al Congreso a remediarla, o bien, haciendo el ajuste constitucional ella misma.

Por tanto, la Ley de Ordenamiento Territorial que se estableció en la norma demandada no es consecuente con la realidad geográfica y cultural del territorio colombiano.

## CONCLUSIÓN

La propuesta regional se armoniza con las características físicas y culturales de la nación colombiana. No es un capricho académico, sino el resultado de una ardua investigación sobre modelos económicos, políticos y estatales que sean aplicables a la realidad colombiana. Y esa realidad nos exclama que las regiones son la Entidad más relevante en el panorama nacional. Las regiones tienen un papel fundamental en

<sup>1</sup> Fundamentos del Salvamento de voto, SENTENCIA No. C-489/12.

<sup>2</sup> Fundamentos del Salvamento de voto, SENTENCIA No. C-489/12.

abstracto, ya que no tienen personería jurídica, porque son el referente cultural y social de la población. De lo anterior se resalta lo imprescindible de darle a la Región, en primer lugar, la personería jurídica como la máxima Entidad Territorial, desapareciendo los Departamentos, y asumiendo los Municipios como localidades. En segundo lugar, atribuyéndoles Autonomía fiscal, política, y legislativa, para el adecuado manejo de los recursos, y el propicio auxilio de las necesidades principales de la población, porque el actual Estado Centralista es insuficiente para suplir en completo las necesidades de todo el territorio. La pobreza que genera la ausencia del Estado en algunos sectores, degenera en delincuencia, y en un imperio de hampa que sustituye la labor protectora del Estado, porque entonces los delincuentes le dan a la población en abandono, comida y protección, a cambio de servicios delictivos. Pero el modelo regional significa un Estado en cada Región, que tendría los recursos para operar en todo el territorio comprendido en su Región.

Ahora bien, es claro que existen diferentes modelos de Estado Regionales, o más bien, diferentes enfoques regionales: La escuela geográfica clásica; la escuela geográfica neoclásica; la escuela del formalismo de Estado; la escuela socio geográfica; y la investigación-acción-participación. Ésta última, a nuestra manera de ver, es el enfoque correcto para aplicarse en nuestro país, porque consideran el componente ecológico y socio-cultural, como principal para delimitar en el espacio las regiones.

Finalizada la etapa de análisis de las diferentes sentencias obtenidas cronológicamente, y habiendo hecho la ponderación de las decisiones de la Corte en cada una de ellas, para de esa manera diluir la posición mayoritaria que a lo largo de su existencia ha tenido la Corte Constitucional sobre la Autonomía de las Entidades Territoriales, en relación con la propuesta regional, podemos afirmar que dicha tendencia es hacia el Centralismo. Las decisiones de la Corte, en su gran mayoría, muestran su

posición a favor de permitirle al Estado Central la mayor cantidad de facultades posibles, disminuyendo la de las Entidades Territoriales, desmedando la posibilidad de un Estado Regional que se estatuya en concordancia con las necesidades culturales, geográficas, y sociopolíticas del país.

## BIBLIOGRAFÍA

ARIAS, Ybeth. *¿Cuál es la importancia del Regionalismo en la Historia Latinoamericana?*, 2010.

<http://ybetharias.blogspot.com/2010/03/cual-es-laimportancia-del-Regionalismo.html>

(consultado el sábado 20 de septiembre de 2014).

MEJÍA V; Hernán. Granda M; Alberto. Londoño R; Carlos. Apuntes teóricos sobre el conflicto. En: Revista Pensamiento Humanista. Medellín N° 4 Universidad Pontificia Bolivariana, Escuela de Formación Humanista.

DÍAZ ARENA, Agustín Pedro. *La Constitución Política Colombia, PROCESO, ESTRUCTURA Y CONTEXTO*. Editorial Temis S.A.

BERNAL ARTEAGA, Carlos Humberto (2004). OTRA MIRADA AL ORDENAMIENTO TERRITORIAL. Artículo publicado en: <http://ecosistemassa.com/ecosistemas/index.php/otra-mirada-al-ordenamiento-Territorial/>.

BOISIER ETCHEVERRY, Sergio. (2004). "DESARROLLO TERRITORIAL Y DESCENTRALIZACIÓN. EL DESARROLLO EN EL LUGAR Y EN LAS MANOS DE LA GENTE", en: Eure. Revista Latinoamericana de Estudios Urbano y Regionales, Vol. 30, N° 90 (Set.), 27-40.

REVESZ, Bruno. "AVANCES Y RETROCESOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL Y POLÍTICA EN COLOMBIA, BOLIVIA Y ECUADOR", en: Bruno Revesz (Ed.) *Descentralización y gobernabilidad*

en tiempo de globalización. Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1998

RAMIREZ DEL VALLE, Bernardo. *Autonomía y Estado Regional en Colombia*, 2010.  
<http://ingcarlosmerlano.files.wordpress.com/2010/04/regioncaribe.pdf> (Consultado el jueves 18 de septiembre de 2016)

MENDOZA MORALES, Alberto. *Colombia: Estado Regional Unitario*.  
<http://www.sogeocol.edu.co/documentos/regionalizacion.pdf> (Consultado el jueves 18 de septiembre de 2016)

CONTRERAS CARRANZA, Carlos. EL CENTRALISMO PERUANO EN SU PERSPECTIVA HISTÓRICA. Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 2002.

VÉLIZ, Claudio. LA TRADICIÓN CENTRALISTA DE AMÉRICA LATINA. Barcelona, Editorial Ariel, 1984.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA.

RODRÍGUEZ, Jahir. El sistema nacional de ordenamiento territorial: una propuesta para la descentralización y la democracia. En: Comisión de Ordenamiento Territorial. Colombia hacia el milenio: Santa Fe de Bogotá: Procesos Gráficos Ltda., 1994. p. 122-129 (memorias del taller sobre Sistemas de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización).

HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto: DESCENTRALIZACIÓN, AUTONOMÍA MUNICIPAL Y PODER EN COLOMBIA. En: "Descentralización, administración pública y Constitución"; Corporación Editora Nacional; Quito; Ecuador; 2005; pág. 176.

SOTO, David. LA DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA: CENTRALISMO O AUTONOMÍA.

Artículo de la Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 2001. Pág.141.

ESTUPIÑÁN ACHURY, Liliana; GAITÁN BOHÓRQUEZ, Julio. EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE AUTONOMÍA TERRITORIAL. REALIDAD Y EXPERIENCIAS COMPARADAS, Universidad del Rosario, Bogotá, 2010. Pag. XIV.