

El estado regional y su aplicabilidad en Colombia*

Regional states and their application in Colombia

Oscar Álvarez Díaz**

Cómo citar este artículo: Álvarez Díaz, O. (2020). El estado regional y su aplicabilidad en Colombia. *Revista Verba Iuris*, 15 (43). pp. 249-266.

Resumen

El Estado regional como una variante del Estado compuesto a semejanza de la nación española, es una forma organizativa territorial que no puede ser acogida en la legislación colombiana, explicar los motivos o las razones constitucionales para arribar a dicha conclusión es el propósito central de esta líneas.

Lo anterior se fundamenta en la estructura organizativa del poder político actual configurado por el constituyente, que siendo un Estado unitario no posibilita la adopción de comunidades autónomas como las existentes en España, siendo la enmienda constitucional por quien tiene poder de reforma y sustitución el mecanismo adecuado para mutuar la forma del Estado colombiano.

Palabras clave: Ordenamiento territorial, Estado simple y compuesto, Estado regional, reforma constitucional y eje temático.

Abstract

The regional State, as a variant of the compound State similar to the Spanish nation, is a territorial organizational form that cannot be accepted in Colombian legislation, explaining the constitutional reasons or reasons to arrive at said conclusion is the central purpose of these lines.

The above is based on the organizational structure of the current political power configured by the constituent, that being a unitary State does not allow the adoption of autonomous communities such

Fecha de Recepción: 4 de octubre de 2019 • Fecha de Aprobación: 6 de diciembre de 2019

* El presente manuscrito es producto del proyecto de investigación: "El Estado regional y su aplicabilidad en Colombia" gestionado en la Universidad Católica de Colombia

** Magister en Estudios Políticos, Universidad Nacional de Colombia. Docente de la Universidad Católica de Colombia. olalvarez@hotmail.com.ar. Cvlac https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0000755753 orcid <https://orcid.org/0000-0003-3930-5090>

Reception Date: October 4, 2019 • Approval Date: December 6, 2019

* This article is the product of the research project: "Regional states and their application in Colombia", managed at Universidad Católica de Colombia (Bogotá-Colombia)

as those existing in Spain, being the constitutional amendment by those who have the power to reform and replace the appropriate mechanism to mutilate the form of the Colombian state.

Key words: Territorial ordering, simple and composite state, regional state, constitutional reform and thematic axis.

Introducción

La región en el marco constitucional colombiano tiene dos dimensiones, una como asociación interdepartamental económica que paulatinamente empieza a desarrollarse, y otra desde una concepción orgánica territorial, esta última presentó un déficit legislativo, si se tiene en cuenta que el primer ensayo normativo (Ley 1454, 2011) fue infructuoso, al presentarse una omisión legislativa absoluta en criterio de la Corte Constitucional,¹ al no desarrollarse legalmente el mandato constitucional previsto en el artículo 307, por tal motivo, el país no pudo conocer cuáles eran sus verdaderos alcances y previsiones.²

Dentro de este contexto, ¿Cuál es la modalidad de región como territorialidad que se puede regular desde nuestra estructura constitucional?, para responder esta inquietud, se abordará el concepto de organización territorial *in genere*, para mostrar sus diversas facetas, análisis que tendrá como instrumento de guía metodológica el derecho comparado, en la comprensión del significado de los estados compuestos y simples,

donde una de sus variables es el regional, con sus implicaciones, características y potestades, enfocado básicamente al modelo español por los lazos comunicantes históricos que estos pueblos tienen, aunado al hecho que la Constitución de ese país europeo de 1978, y su modelo territorial de autonomía, sirvió como fuente inspirativa sobre los artículos pertinente de nuestro orden Superior.

Empero, la hipótesis de este escrito, apunta a demostrar que esta posible forma organizativa del Estado colombiano (región), sólo se puede desarrollar legislativamente si se comprende que su inclusión en el ordenamiento jurídico del país quede inmersa en la descentralización administrativa vigente (autonomía de ejecución de la ley, y no de creación de la misma), características propias del Estado unitario previsto por el constituyente, disímil completamente al modelo autonómico español, que tiene la potestad de hacer normas con fuerza de ley, correspondiente a la distribución del poder compuesto del país europeo.

Por consiguiente, si fuese el propósito de la nación colombiana, de ordenarse territorialmente a semejanza del Estado español, dicha voluntad normativa requerirá sin duda alguna el concurso del poder constituyente primario, ya sea mediante la participación directa del pueblo o por el sistema de representación a través de una asamblea constituyente, que son los únicos con autoridad fundacional o sustitutorio de la Constitución, como se desarrolla en este texto, escrito, cuya finalidad pretende mostrar desde un punto de vista académico, el tipo de región que podemos alcanzar conforme a las normas constitucionales vigentes.

¹ Que se presenta cuando hay una ausencia total de regulación de algún aspecto, generado por el legislador a esa conclusión jurisprudencial se arribó en la Sentencia C-489,2012.

² Se hace necesario reseñar que el Congreso tramitó el proyecto de ley Senado: 182/17, Cámara: 258/18, “*Por la cual se dictan normas orgánicas para el fortalecimiento de la región administrativa de planificación, se establecen las condiciones para su conversión en región entidad territorial y se dictan otras disposiciones, en desarrollo de los artículos 306 y 307 de la CP.*” hoy convertido en la Ley 1962 de 2019, que modifica en algunos aspectos a la norma. 1454 /11, empero ha de precisarse que la región como entidad territorial solo entrara en funcionamiento a partir de 2022.

Nociones generales sobre el ordenamiento territorial

La organización territorial del poder es un asunto intrínseco a la existencia misma del Estado³, pues a través de ella se fijan límites, potestades y atribuciones de la institucionalidad pública sobre la comunidad política en la cual se asienta (Rodríguez, 2016; Niño, 2016)

Desde esta concepción y atendiendo criterios históricos, culturales o sociológicos, la distribución del poder territorialmente está segmentada del centro a la periferia en dos principios centralización y descentralización (Patarroyo & Benavides, 2014; Rodríguez, 2014), con relaciones de interdependencia, ya que salvo quizás la existencia de sociedades políticas muy pequeñas resultaría difícil o compleja la aplicación rigurosa del Estado unitario, y una descentralización extrema, equivaldría a la desmembración del Estado en unidades interdependientes, como bien lo señala López Guerra (1994).

Un Estado se considera centralizado si existe un sólo ordenamiento jurídico para todo el país, la administración es única, y se presenta una sólida jerarquía de Tribunales de justicia (Humbarita, 2015)

Es decir, el Estado centralizado denota como características basales el poseer una sola Constitución y un solo legislador. Como consecuencia de lo anterior, los ciudadanos enfrentan los mismos deberes y gozan de iguales derechos (García & Fino, 2014; Quiroz, 2014).

Este modelo centralizado de Estado, se implanta como una consecuencia propia de la Revolución Francesa que tenía entre uno de sus pilares fundamentales la abolición de privilegios y prerrogativas personales y territoriales consustanciales al antiguo régimen.

Como aspectos centrales a favor de su existencia se señalan la igualdad de todos los ciudadanos frente a un sólo ordenamiento jurídico, con lo cual se eliminan tratos discriminatorios o desiguales y una mayor eficacia de la actuación administrativa, por cuanto no existe una dispersión en la cadena de mando gubernamental, ya que el Estado central tiene el control sobre todo acontecer ocurrido en la geografía nacional.

Empero, la organización territorial del poder simple, ha sido cuestionada por cuanto se señala que en su versión más pura está montada en un despropósito como es el pensar en la autosuficiencia del centro para controlar y resolver los problemas más remotos de la periferia. Además, quien más tiene conocimiento de las dificultades son aquellos que están en contacto directo con ellas, de allí, que, las mejores soluciones comparativamente deben proceder de una autoridad cercana y no remota.

Por las anteriores dificultades operativas y porque no decirlo para dotar de una mayor representatividad democrática al sistema, se ha permitido que sean las propias comunidades territoriales ajenas al centro quienes terminen resolviendo sus problemas, a través, de sus representantes, utilizando para ello figuras jurídicas como es la descentralización, entendida

“como la facultad que se le atribuye a determinadas entidades públicas para gobernarse por sí mismas, mediante el otorgamiento de funciones específicas que son ejercidas autónomamente” (Corte Constitucional, C-216, 1994).

Dependiendo del grado de autonomía dada por las constituciones propias de cada país, esta descentralización puede ser de dos formas, únicamente administrativa si sólo afecta la estructura de la rama ejecutiva, pues significa que existe un trasvase de competencias del nivel central a los entes territoriales, los cuales con una administración propia deben ejecutar las leyes del

³ Entendiéndose como Estado, toda forma de organización del poder político. (González Rivas, 1998).

nivel central, pero no tienen facultades legislativa ni judicial dentro del ámbito geográfico que regentan, por lo cual la doctrina califica esta autonomía como de mera ejecución.

Contrario sensu a la anterior autonomía limitada, existe la descentralización política, cuya estructura organizacional denota dos niveles interactuantes de ejecución del poder (el central y el territorial), por lo cual los habitantes de dichos países están sujetos a una doble obediencia frente a la administración y el ordenamiento jurídico, que implica la existencia de legisladores en ambas dimensiones, definiéndose en la *norma normarum* el ámbito competencial de cada quien mediante un reparto de materias, potestades, y atribuciones, las modalidades más reconocidas de esta forma de Estado son el federal⁴ y el regional.⁵

⁴ Sobre esta forma de Estado no profundizaremos, pues no fue estipulada por el constituyente como una posibilidad real de configuración a diferencia de la región, sólo resaltaremos que el país se constituyó como un Estado Federal con las constituciones de la Confederación Granadina de 1858 y de los Estados Unidos de Colombia de 1863.

⁵ En los artículos 148 y 149 de la Constitución Política Española se distribuyen las materias entre el nivel central y los comunidades autónomas, así:

Artículo 148

Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:

- 1.ª Organización de sus instituciones de autogobierno.
- 2.ª Las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local.
- 3.ª Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.
- 4.ª Las obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio.
- 5.ª Los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable.
- 6.ª Los puertos de refugio, los puertos y aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales.

La diferencia entre el Estado federal y el Regional, en criterio de Sánchez Feriz (2009,) connota que

“El Estado miembro goza de en principio de autonomía legislativa y constitucional a diferencia de lo entes autonómicos que solo disponen de la legislativa. Los Estados miembros se dan, a través de sus órganos constitucionales, una constitución que ha de observar las normas y límites contenidos

7.ª La agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía.

8.ª Los montes y aprovechamientos forestales.

9.ª La gestión en materia de protección del medio ambiente.

10.ª Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma; las aguas minerales y termales.

11.ª La pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial.

12.ª Ferias interiores.

13.ª El fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional.

14.ª La artesanía.

15.ª Museos, bibliotecas y conservatorios de música de interés para la Comunidad Autónoma.

16.ª Patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma.

17.ª El fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma.

18.ª Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial.

19.ª Promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio.

20.ª Asistencia social.

21.ª Sanidad e higiene.

22.ª La vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones. La coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica.

2 Transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149.

*en la constitución federal. Por ello, la autonomía constitucional de un Estado miembro no es absoluta; su principal límite deriva que el reparto de competencia entre los poderes centrales y los locales vienen prefijado por la Constitución federal. Sin embargo, su diferencia con las entidades autónomas es evidente porque éstas no gozan de autonomía constitucional: los Estatutos regionales de autonomía ha de aprobarlos el Estado mediante ley del parlamento, siendo dicha aprobación un requisito indispensable para la eficacia jurídica de los mismos. En cambio, el Estado federal se limita a controlar la legitimidad constitucional de las constituciones de los estados miembros tras su entrada en vigor y, en caso que de tal análisis se desprendiera la ilegitimidad constitucional de las mismas, estas serían derogadas ex tunc.*⁶

⁶ **Artículo 149**

1 El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

- 1.^a La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.
- 2.^a Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo.
- 3.^a Relaciones internacionales.
- 4.^a Defensa y Fuerzas Armadas.
- 5.^a Administración de Justicia.
- 6.^a Legislación mercantil, penal y penitenciaria; legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas.
- 7.^a Legislación laboral; sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas.
- 8.^a Legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan. En todo caso, las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas, relaciones jurídico-civiles relativas a las formas de matrimonio, ordenación de los registros e instrumentos públicos, bases de las obligaciones contractuales, normas para resolver los conflictos de leyes y determinación de las

Otra divergencia radical entre los modelos organizativos del orden territorial en referencia,

fuentes del derecho, con respeto, en este último caso, a las normas de derecho foral o especial.

- 9.^a Legislación sobre propiedad intelectual e industrial.
- 10.^a Régimen aduanero y arancelario; comercio exterior.
- 11.^a Sistema monetario: divisas, cambio y convertibilidad; bases de la ordenación de crédito, banca y seguros.
- 12.^a Legislación sobre pesas y medidas, determinación de la hora oficial.
- 13.^a Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.
- 14.^a Hacienda general y Deuda del Estado.
- 15.^a Fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica.
- 16.^a Sanidad exterior. Bases y coordinación general de la sanidad. Legislación sobre productos farmacéuticos.
- 17.^a Legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas.
- 18.^a Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas.
- 19.^a Pesca marítima, sin perjuicio de las competencias que en la ordenación del sector se atribuyan a las Comunidades Autónomas.
- 20.^a Marina mercante y abanderamiento de buques; iluminación de costas y señales marítimas; puertos de interés general; aeropuertos de interés general; control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo, servicio meteorológico y matriculación de aeronaves.
- 21.^a Ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma; régimen general de comunicaciones; tráfico y circulación de vehículos a motor; correos y telecomunicaciones; cables aéreos, submarinos y radiocomunicación.
- 22.^a La legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma, y la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial.

lo expresa la sentencia STC 31 de 2010, consiste en que

23.^a Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias.

24.^a Obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma.

25.^a Bases de régimen minero y energético.

26.^a Régimen de producción, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos.

27.^a Normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social, sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución correspondan a las Comunidades Autónomas.

28.^a Defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación; museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas.

29.^a Seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica.

30.^a Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia.

31.^a Estadística para fines estatales.

32.^a Autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum.

2 Sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y atribución esencial y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas.

3 Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas. Principio del formulario

“una de las características definitoria del Estado Autónomo, por contraste con el federal, es que su división funcional y orgánica no alcanza en ningún caso a la jurisdicción.”

De allí, que puede predicarse que el Estado Regional es una organización territorial intermedia⁷ entre el Estado unitario y el Estado federal, pues si bien es cierto, denota cierta autonomía (en cuanto toca con la función legislativa) la misma no es plena, si le compara con el modelo federal como se caracterizó anteriormente en relación a sus diferencias.

Partiendo de estas conceptualizaciones generales del ordenamiento territorial, este artículo se enfoca hacia la región como entidad territorial, contemplada por el ordenamiento constitucional, al tratarse de un asunto que puede dar lugar a interpretaciones inexactas en cuanto hace a su verdadero significado.

La región

El vocablo región denota múltiples significados, en una primera acepción representa una *“porción de territorio determinada por caracteres étnicos o circunstancias especiales de clima, producción, topografía, administración, gobierno, etc.”* y en una segunda: *“cada una de las grandes divisiones territoriales de una nación, definida por características geográficas e histórico-sociales, y que puede dividirse a su vez en provincias, departamentos, etc.”*⁸

Se hace la precisión que las características que se toman del Estado regional, corresponden a los modelos español italiano, donde estos países consagran a la entidades autonómicas vocación legislativa, en contraposición a lo que sucede en Francia, cuyas provincias carecen de la misma, al respecto puede profundizarse este punto en la obra de Jaime Vidal Perdomo “La región en la organización territorial del Estado, Universidad del Rosario.

⁷ A esta misma conclusión arriba Ferrando (1962), cuando desarrolla el concepto de Estado regional.

Del mismo criterio es el profesor Pérez Escobar (1997, p, 717), al definir la región como

“una parte del territorio de un país o sección de éste caracterizada por tener tradiciones y costumbres que la diferencian de otras porciones del mismo territorio, así como también por tener recursos naturales, actividades económicas y culturales propias, que le dan identidad.”

Por su parte, Ferrando (1963), considera la región

“como «un ente público territorial dotado de autonomía legislativa», o también la podemos definir como «una entidad pública territorial dotada de personalidad jurídica no originaria ni soberana». No originaria, porque deriva su vida del reconocimiento por parte del Estado (entiéndase «Stato ordinamento»); esta es una de las características que la diferencian del Estado-miembro en un Estado federal); no soberana, porque no está dotada de la potestad de gobierno o de imperio, propio del Estado, sino solamente de un potestad normativa y de administración limitada y condicionada por la primera y a ella subordinada.

Desde el punto de vista jurisprudencial, se ha comprendido la región de la siguiente forma:

“En términos constitucionales la región es un criterio de organización funcional que a partir de un espacio territorial determinado, busca facilitar las tareas de administración a través de la prestación descentralizada de servicios, del fomento de proyectos de desarrollo, o de la ordenación de recursos —materiales o monetarios— para su eficaz país que afecta, las finalidades que cumple y los auxilios financieros con los que cuenta para su gestión, son asuntos que corresponde fijar a la ley”. (Corte Constitucional, C-207, 2000).

Por su parte, el Consejo de Estado⁸ interpreta el concepto de región, partiendo de las normas supremas que la consagran desde una doble connotación, en una primera forma de entidad territorial y en una segunda como asociación interdepartamental económica, que constituye una simple división administrativa, así:

“El concepto de región establecido en la Constitución hace referencia a modalidades de organización interdepartamental⁹ que pueden presentarse en dos ámbitos: i) como ordenación del territorio (región como entidad territorial), y ii) como mecanismo de desarrollo económico y social (región administrativa y de planificación), a saber:

*i) El primero de ellos es el aludido en la consulta, esto es, región como **entidad territorial**. El artículo 286 de la C.P. dispone que la ley “podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución...”. Se trata de una fórmula en la que, sin perder de vista que Colombia es un Estado unitario, se permite la utilización de mecanismos de descentralización territorial para el cumplimiento de las funciones administrativas.*

Así, el artículo 307 de la C.P. ordena que la ley orgánica de ordenamiento territorial que ha de expedir el Congreso, debe establecer las atri-

⁸ Consejo de Estado, Sala de Consulta Civil, 11001-03-06-000-2010-00004-00(1983), 2010.

⁹ Existe sólo una posibilidad de que la organización territorial para la ejecución de labores de la administración, al que sirve la región, también pueda lograrse mediante la integración de entes territoriales de distinto nivel. Es el caso previsto exclusivamente para el Distrito Capital de Bogotá en el artículo 325 Superior: “Con el fin de garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo integral y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo, dentro de las condiciones que fijen la Constitución y la ley, el **Distrito Capital** podrá conformar un área metropolitana con los municipios circunvecinos y una región con otras entidades territoriales de carácter departamental”.

buciones, los órganos de administración, y los recursos de las regiones y su participación en el manejo de los ingresos provenientes del Fondo Nacional de Regalías. Igualmente, definirá los principios para la adopción del estatuto especial de cada región.

ii) La Constitución también admite la posibilidad de contribuir al desarrollo integral de sectores del país en distintos frentes. Es así como el artículo 306 C.P. permite que dos o más departamentos se constituyan en “regiones administrativas y de planificación, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio”. Su objeto principal será “el desarrollo económico y social del respectivo territorio” y, por lo mismo, las regiones administrativas y de planificación, no son entidades territoriales, sino divisiones administrativas, tal como lo ha sostenido esta Sala en los Conceptos 906 de 1996 y 1361 de 2001.”

Bajo el horizonte de tener la región como asociación interdepartamental de planificación económica, ha de señalarse, que esto ya venía desde antes de la Constitución Política actual, en efecto, en la Ley 76 de 1985 se crearon los Consejos Regionales de planificación (Corpes)¹⁰,

¹⁰ Los que se crearon siguiendo al de la región caribe fueron los de: Amazonia (Caquetá, Putumayo, Amazonas), Centro Oriente (Norte de Santander, Boyacá, Cundinamarca, Tolima, Huila), Costa Atlántica (San Andrés y Providencia, Atlántico, Bolívar, Córdoba, Sucre, Guajira, Cesar, Magdalena), Occidente (Antioquia, Chocó, Risaralda, Caldas, Valle, Nariño, Cauca, Quindío), y Orinoquia (Arauca, Casanare, Vichada, Meta, Guaviare, Guainía, Vaupés).

Entre los objetivos buscados estaban:

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

los cuales, en criterio de Vidal Perdomo(2001), fueron concebidos como

“unidades del Departamento Nacional de Planeación, para la planeación regional, no como establecimientos públicos; naturalmente la idea subyacente era la región supradepartamental, con base en grandes espacios, pero los Corpes dejaron de existir en el año 2000.”¹¹

Los Corpes fueron objetos de críticas, pues algunos gobernadores que los integraban se quejaban de que algunos departamentos no tuviesen lazos comunes o eran muy lejanos geográficamente, pero para otros entendidos en

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

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

f) Permitir la participación de las regiones en la elaboración del presupuesto de inversión anual de la Nación y en las actividades de evaluación de su ejecución. Y su composición se estructuraba de la siguiente forma:

- a) El Presidente de la República o su delegado, quien lo presidirá.
- b) El Jefe del Departamento Nacional de Planeación o su delegado.
- c) El Subjefe del Departamento Nacional de Planeación o su delegado.
- d) Los Gobernadores, Intendentes o Comisarios de las entidades territoriales que forman parte de la región de planificación.

Parágrafo 1°. Al Consejo Regional de Planificación podrán ser invitados los Ministros del Gabinete originarios de la región así como cualquier Ministro que considere necesario invitar el Consejo Regional de Planificación.

Parágrafo 2°. Actuará como Secretario del respectivo Consejo Regional de Planificación, el correspondiente Coordinador Regional de Planificación designado por el Gobierno Nacional según el artículo 7°. de la presente Ley.

¹¹ Vidal Perdomo, (2001).

la materia presentaban fallas estructurales por cuanto:

“Sufren de limitaciones inherentes a su estructura jurídica y presupuestal. Son prácticamente subvalorados y tratados peyorativamente por Planeación Nacional. No tienen participación en las instancias de definición de las macropolíticas nacionales y no pueden, jurídicamente, elaborar planes de desarrollo regionales.”¹²

Del mismo pensamiento crítico es Herrera Llanos (2002), al manifestar sobre los Corpes que

“se trataba, en suma de una política de planeación nacional, guiada o implementada por el Departamento de Planeación Nacional, donde la regiones simplemente podían incidir en aquellas programaciones que el centro mismo del poder planeara para ellas.”

Pero más allá de aquellas críticas, este esquema asociativo territorial –regional de planificación económica– fue incorporado a nuestra legislación suprema con matices diferentes al otrora Corpes, al establecerse en el artículo 306 de la Constitución Política, que

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

Las regiones de planificación económica fueron desarrolladas por el legislador mediante la Ley Orgánica de Ordenamiento territorial 1454 de 2011, estableciéndose como uno de los principios rectores en lo que respecta a la región que

“el ordenamiento territorial promoverá el establecimiento de Regiones de Planeación y Gestión, regiones administrativas y de planificación y la proyección de Regiones

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

Y como esquemas asociativos de región de planificación se estipularon los siguientes:

“ARTÍCULO 19. REGIONES DE PLANEACIÓN Y GESTIÓN. *En virtud de lo estipulado en el artículo 285 de la Constitución Política, créanse las Regiones de Planeación y Gestión (RPG). Para los efectos previstos en esta ley, se consideran regiones de Planeación y Gestión las instancias de asociación de entidades territoriales que permitan promover y aplicar de manera armónica y sostenible los principios de complementariedad, concurrencia y subsidiariedad en el desarrollo y ejecución de las competencias asignadas a las entidades territoriales por la Constitución y la ley.*

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

Las Regiones de Planeación y Gestión serán los mecanismos encargados de planear y

¹² Espinoza,(1998), Mueren los CORPES surgen las RAPS, www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-741038

ejecutar la designación de los recursos del Fondo de Desarrollo Regional.

ARTÍCULO 30. REGIÓN ADMINISTRATIVA Y DE PLANIFICACIÓN (RAP).

<Artículo modificado por el artículo 4 de la Ley 1962 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> De conformidad con lo previsto en el artículo 306 de la Constitución Política, previa autorización de sus respectivas asambleas, y previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial de Senado, los gobernadores de dos o más departamentos podrán constituir mediante convenio una Región Administrativa y de Planificación (RAP), con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio, con el objeto de promover el desarrollo económico y social, la inversión y la competitividad regional. Con tal fin la Región de Administración y de Planificación (RAP) tendrá, las siguientes funciones:

- 1. Promover acciones que contribuyan a concretar el enfoque de desarrollo regional, considerando las necesidades, características y particularidades económicas, culturales, sociales y ambientales, y fomentando el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los entes territoriales que la conforman.*
- 2. Fomentar la identidad cultural regional, basada en los principios de respeto a la diversidad y la diferencia, no discriminación, convivencia pacífica y solución de conflictos a través del diálogo y la controversia democrática.*
- 3. Propender por la coherencia y articulación de la planeación entre las entidades territoriales que la conforman y con los diferentes niveles de gobierno.*
- 4. Diseñar e impulsar la ejecución de planes, programas y proyectos que sean de interés mutuo de las entidades que la conforman y que conduzcan al desarrollo integral sostenible.*
- 5. Prestar asesoría técnica en asuntos de carácter regional y en temas relativos a la prestación de servicios subregionales a las*

entidades territoriales que hagan parte del territorio que conforma la Región de Administración y de Planificación (RAP).

- 6. Promover la generación de capacidades institucionales para la gestión del desarrollo de las entidades territoriales que conforman la Región de Administración y de Planificación (RAP).*
- 7. Promover la incorporación del enfoque regional en los Planes de Ordenamiento Territorial, los Planes de Ordenamiento Departamental, los Planes de Desarrollo y en los diferentes instrumentos de planificación.*
- 8. Participar en los procesos de ordenamiento y planificación de los recursos naturales del componente ecológico y ambiental de la región.*
- 9. Gestionar recursos de cofinanciación de los diferentes niveles de gobierno, de cooperación internacional y promover alianzas público-privadas para el desarrollo de proyectos estratégicos de la Región de Administración y de Planificación (RAP).*
- 10. Promover la adopción de mecanismos de integración y asociatividad contemplados en la Ley 1454 de 2011 y apoyar la conformación de espacios de concertación regional.*
- 11. Ejecutar los proyectos de interés regional en ejercicio de las funciones propias de su naturaleza o utilizando los mecanismos de asociación que permita la normatividad vigente.*
- 12. Contratar o convenir con la nación o con cualquier entidad territorial o entidad estatal a través de los contratos o convenios o cualquier otro instrumento de planificación y la ejecución de proyectos estratégicos de desarrollo regional y programas del Plan Nacional de Desarrollo.*
- 13. Promover la constitución y fortalecimiento de las redes de ciudades como dinamizadoras del desarrollo regional, con visión incluyente hacia los diferentes grupos sociales y etnias que la habitan.*

14. *Impulsar la investigación y la producción de conocimiento a nivel regional.*

15. *Las demás que señalen la Constitución y la ley, así como las competencias que deleguen los entes territoriales señaladas en el convenio interadministrativo para la creación de la Región de Administración y de Planificación (RAP), o en sus respectivos estatutos.*

16. *Prestar el apoyo necesario para la presentación y desarrollo de proyectos a nivel subregional y a nivel de las áreas metropolitanas, con el fin de articular los procesos de planificación con los de la región.*

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

Entre los departamentos que conformen las regiones aquí previstas debe haber continuidad geográfica y proximidad tratándose del territorio insular colombiano.

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

PARÁGRAFO 1o. Los Distritos Especiales cuyo territorio esté inmerso en una Región Administrativa y de Planificación (RAP) tendrán las mismas prerrogativas que estas les otorguen a los departamentos.

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

PARÁGRAFO 3o. De conformidad con el artículo 325 de la Constitución Política, el Distrito Capital de Bogotá, el departamento de Cundinamarca y los departamentos conti-

guos a este podrán asociarse en una Región Administrativa de Planeación Especial (RAP-E), con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio cuyo objeto principal será el desarrollo económico y social de la respectiva región. Las citadas entidades territoriales conservarán su identidad política y territorial. El acto de constitución de la Región Administrativa y de Planeación Especial (RAP-E) podrá realizarse por convenio entre los mandatarios seccionales, previa aprobación por parte de las corporaciones de las respectivas entidades territoriales y su ejecución será incorporada en el respectivo plan de desarrollo de la región mediante ordenanza y acuerdo distrital o municipal, en cada caso, según corresponda.

PARÁGRAFO 4o. Los proyectos promovidos por la Región de Administración y de Planificación (RAP) deberán tener un impacto regional que será evaluado y definido por el Consejo Regional Administrativo de Planeación.

PARÁGRAFO 5o. Un departamento podrá pertenecer a más de una Región Administrativa y de Planificación (RAP).

PARÁGRAFO 6o. Para todos los efectos de la legislación y regulación colombiana, la Región Administrativa y de Planeación Especial será referida con la sigla (RAP-E).

PARÁGRAFO 7o. Para todos los efectos de la legislación y regulación colombiana, se hace claridad que las RAP y RAP-E son Regiones Administrativas y de Planificación.

De los anteriores esquemas regionales de planificación ha de señalarse que el Distrito Capital ya constituyó su RAPE, en septiembre de 2014¹³, mediante convenio suscrito por los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Meta, Tolima y por Bogotá D. C., con el propósito de impulsar y articular planes regionales de desarrollo económico y ambiental en sus territorios.

¹³ A través del Convenio 1676 de 26 de septiembre de 2014.

La RAPE-Región Central es una persona jurídica de derecho público, de naturaleza asociativa, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio.

En dicha convenio asociativo se estipuló que la RAPE tendrá como punto de partida cinco ejes estratégicos de planificación y gestión de impacto regional:

1. Sustentabilidad ecosistémica y manejo de riesgos
2. Infraestructuras de transporte, logística y servicios públicos
3. Competitividad y proyección internacional
4. Soberanía y seguridad alimentaria
5. Gobernanza y Buen Gobierno”

Los respectivos entes territoriales autorizaron su creación a través de las correspondientes corporaciones políticas administrativas, de conformidad con la Ley Orgánica de ordenamiento territorial y siguiendo los parámetros constitucionales reseñados en los acápites anteriores, mediante las ordenanzas N°845 del 16 de mayo de 2014, de la Asamblea Departamental del Meta, artículo 6; N°005 del 20 de mayo de 2014 de la Asamblea de Boyacá, artículo 6; N°0016 del 4 de agosto de 2014 de la Asamblea del Tolima, artículo 6, y el Acuerdo N°563 del 11 de septiembre de 2014 del Concejo de Bogotá D. C., artículo 4°.

Su esquema organizacional se aprecia en la figura 1.:

Figura 1.



Fuente: <http://regioncentralrape.gov.co/>

Entre las funciones de la Rape –Región Central tenemos:

1. Reglamentar y declarar los hechos regionales que delimiten el ámbito de intervención de la entidad.
2. Ejercer autoridad administrativa en la escala regional, con relación a los asuntos de su competencia.
3. Establecer autoridades administrativas de orden regional, del nivel central y descentralizado, por servicios o administrativamente, para el ejercicio de sus planes, programas, proyectos y actividades.
4. Coordinar la prestación de los servicios públicos de escala regional y cuando sea habilitada para ello, prestados directamente a través de entidades descentralizadas por servicios, propias o de las entidades territoriales que la integran, mediante la suscripción del respectivo convenio.
5. Establecer directrices y propender por la coherencia y articulación de la planeación entre las entidades territoriales que la conforman en el ámbito de su competencia.
6. Diseñar, adoptar, ejecutar, monitorear, evaluar y rendir cuentas del Plan Estratégico Regional y de los programas y proyectos que sean de interés común para las entidades que conforman la Región Central y que conduzcan al desarrollo integral sostenible del territorio dentro de los límites de su competencia, para lo cual contará con las prerrogativas que el ordenamiento jurídico establece para las entidades públicas.
7. Establecer un banco de proyectos y un banco de tierras para el desarrollo de los proyectos de impacto regional.
8. Ser vocera y defensora de los intereses de la **Región Central** frente a otras autoridades.
9. Prestar asesoría técnica en asuntos de carácter regional y en temas relativos a la prestación de servicios supralocales a las entidades territoriales y públicas que hagan o no parte del territorio que conforma la **Región Central RAPE**.
10. Promover la generación de capacidades de gestión para el desarrollo del territorio que conforma la **Región Central RAPE**.
11. Promover la incorporación del componente Regional en los Planes de Ordenamiento Territorial, los Planes de Desarrollo y en los instrumentos de planificación que los desarrollen o complementen.
12. Participar en los procesos de ordenamiento y planificación del desarrollo económico, social y de los recursos naturales en el ámbito regional.
13. Gestionar recursos de cofinanciación, de cooperación internacional y la constitución de alianzas público-privadas y con otras entidades públicas para el desarrollo de proyectos estratégicos de la **Región Central RAPE**.
14. Promover la adopción de mecanismos de integración contemplados en la Ley 1454 de 2011 y apoyar la conformación de espacios de concertación regional.
15. Ejecutar planes, programas y proyectos del Plan Nacional de Desarrollo o de los planes departamentales y distritales de desarrollo, mediante la celebración del respectivo convenio.
16. Las demás que señalen la Constitución y la Ley, así como las competencias que le deleguen la Nación y los entes territoriales (artículo 8, Acuerdo Regional 001 de 2014).

Téngase presente que estos tipos de regiones no se constituyen en entidades territoriales, sino que son simplemente divisiones administrativas, tal cual se señaló anteriormente, siguiendo para ello, la conceptualización dada por el Consejo de Estado para este asunto, lo cual es recogido por el artículo 10 de la Ley 1454 de 2011.¹⁴

¹⁴ En el país tenemos como Regiones Administrativas de Planificación (RAP) también la del caribe, la del pacífico, eje cafetero, y en esta en proceso la de la amazonia, véase

La región como entidad territorial

El objetivo central del Constituyente fue que las regiones de administración y planificación estudiadas en el acápite anterior pasasen de un esquema asociativo a convertirse en una entidad territorial, y para ello se dispuso en el artículo 307 que

“la respetiva ley orgánica, previo concepto de la comisión de ordenamiento territorial, establecerá las condiciones para solicitar la conversión de la región en entidad territorial. La decisión tomada por el Congreso se someterá en cada caso a referendo de los ciudadanos de los departamentos interesados. La misma ley establecerá las atribuciones, los órganos de administración, y los recursos de las regiones y su participación en el manejo de los ingresos provenientes del fondo nacional de regalías. Igualmente definirá los principios para la adopción del estatuto especial de cada región”

Para el cumplimiento de la disposición constitucional reseñada, se expidió la mencionada Ley 1454, 2011, normatividad que al ser analizada en sede de control abstracto por parte de la Corte Constitucional fue considerada insuficiente para el desarrollo legal de la región como entidad territorial, en efecto, el máximo tribunal de la constitucionalidad en la Sentencia C-489, 2012 sobre este aserto consideró:

“...se verifica que en la Ley 1454 de 2011, se omite de manera absoluta un desarrollo directo de las regiones como entidades territoriales del artículo 307 de la C.P., ..., ya que solo se establecen normas que remiten a una posterior regulación de dichos deberes constitucionales. Por tal motivo, se advierte que en el presente caso lo que se presenta en el caso concreto es una ausencia total de legislación produciéndose de esta manera una omisión legislativa absoluta...”.

<https://lasillavacia.com/ley-de-regiones-pasa-pero-aun-hay-suspenso-69283>

Producto de lo anterior, se dispuso en la providencia en cita, “EXHORTAR al Gobierno Nacional y al Congreso de la República para que regule lo concerniente a las regiones como entidades territoriales...”, llamado constitucional que se acogió con la Ley 1962 de 2019, donde legislativamente se establecieron los requisitos legales para la conversión de una región administrativa de planificación en entidad territorial, así:

ARTÍCULO 9o. CONDICIONES PARA LA CONVERSIÓN DE UNA REGIÓN DE ADMINISTRACIÓN Y PLANIFICACIÓN (RAP), Y DE UNA REGIÓN ADMINISTRATIVA Y DE PLANEACIÓN ESPECIAL (RAP-E), EN REGIÓN ENTIDAD TERRITORIAL. Para que una Región de Administración y Planificación, y una Región Administrativa y de Planeación Especial (RAP-E), pueda solicitar su conversión en Región Entidad Territorial, deberá cumplir con las siguientes condiciones:

1. Solicitud formulada por los departamentos que conforman la región administrativa y de planificación (RAP), y por los departamentos y el Distrito de Bogotá en el caso de la Región Administrativa y de Planeación Especial (RAP-E), a través de sus gobernadores y alcalde, respectivamente, avalada mediante ordenanza por las respectivas asambleas departamentales y del Concejo Distrital, en el caso de Bogotá, por pertenecer a la región administrativa y de planeación especial (RAP-E).

2. Contar con un documento técnico de soporte, el cual deberá contener como mínimo:

- Diagnóstico y análisis de las dimensiones técnicas que justifiquen su conversión a Entidad Territorial, y las dimensiones orgánicas y arreglos institucionales con los que se daría su participación dentro del Sistema Territorial colombiano en materia de competencias, funciones y recursos.

- Propuesta y hoja de ruta para adelantar su proceso de conversión, con las acciones que

desarrollará en cada plazo, en función de los hechos regionales previamente definidos.

3. La solicitud deberá ser presentada al Congreso de la República, acompañada del proyecto de ley respectivo.

4. La Región Administrativa y de Planificación (RAP) debe haber funcionado como tal al menos durante cinco (5) años.

5. Concepto previo de la Comisión de Ordenamiento Territorial.

6. La decisión tomada por el Congreso se someterá en cada caso a referendo de los ciudadanos de los departamentos que conforman la región.

PARÁGRAFO 1o. *Los departamentos que conformen cualquier Región Administrativa de Planificación, sólo podrán pertenecer a una Región Entidad Territorial.*

PARÁGRAFO 2o. *Los departamentos que a la entrada en vigencia de esta ley no pertenezcan a ninguna Región Administrativa y de Planificación (RAP), podrán asociarse en una RAP o RET, en cualquier momento, cumpliendo con la normatividad vigente.*

PARÁGRAFO 3o. *La conversión de las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) en Regiones Entidades Territoriales sólo podrá darse a partir del año 2022, sin perjuicio del cumplimiento de las condiciones señaladas en el presente artículo.*

Y como funciones de la región como entidad territorial dispuso el legislador las siguientes:

ARTÍCULO 10. ATRIBUCIONES. *La Región Entidad Territorial (RET) tendrá las siguientes atribuciones orientadas al desarrollo económico y social del respectivo territorio, bajo los principios de convivencia pacífica, sostenibilidad, inclusión, equidad y cierre de brechas intra e interregionales y urbano-rurales:*

a) Adelantar las gestiones necesarias para cumplir con las competencias que le señale la Constitución y la ley. Para tal fin, deberán

contar con la suficiencia financiera, técnica e institucional;

b) Administrar los recursos que se le asignen y establecer los recursos necesarios para el cumplimiento de sus funciones constitucionales, legales y ordenanzas. Sobre sus recursos propios tendrá autonomía para definir su destinación en inversión social y sobre los recursos de cofinanciación de la nación su destinación se definirá de manera concertada con el Gobierno nacional;

c) Formular, adoptar e implementar políticas, planes, programas y proyectos regionales que propendan por el desarrollo integral sostenible, el ordenamiento territorial y la protección y promoción de ecosistemas estratégicos, conforme a las funciones y competencias asignadas;

d) Ejercer desde su autonomía territorial y en lo pertinente, las funciones asignadas a las Regiones de Administración y Planificación (RAP) en el artículo cuarto de la presente ley;

e) Participar en los órganos colegiados de dirección y decisión, de las entidades nacionales que intervengan en la región;

f) Las demás que le sean asignadas por la Constitución y las leyes.

PARÁGRAFO 1o. *Las regiones ejercerán sus atribuciones en concordancia con los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad que constitucionalmente regulan las relaciones entre las distintas entidades territoriales.*

PARÁGRAFO 2o. *En el marco de las atribuciones reconocidas a las regiones, la nación procederá a trasladarles competencias específicas con un enfoque diferencial que tenga en cuenta las capacidades institucionales de las mismas. Para su cumplimiento implementará un programa de regionalización de las políticas, recursos, acciones y estructura administrativa de las entidades nacionales con impacto en las regiones.*

PARÁGRAFO 3o. *En cualquier caso, las políticas, planes, programas y proyectos*

promovidos por la Región Entidad Territorial (RET) deberán tener un impacto regional que será evaluado y definido por los órganos de administración.

PARÁGRAFO 4o. *El Gobierno nacional, por medio del Departamento Nacional de Planeación, con la participación de los departamentos, conformará una misión de descentralización en los seis (6) meses siguientes a la aprobación de la presente ley. Esta misión contará con un plazo máximo de 18 meses para presentar al Congreso de la República iniciativas constitucionales y legislativas para ordenar y definir la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales señaladas en el artículo 286 de la Constitución Política.*

El anterior esquema normativo, nos permite afirmar entonces que la región como entidad territorial, en desarrollo a lo asignado por el constituyente en el artículo 307 Superior fue establecido por el legislador en forma consonante con la fórmula prevista del Estado unitario, donde simplemente se le trasladaron a las regiones competencias de mera administración a través del ejercicio de la ley, es decir, bajo el esquema de una descentralización de ejecución para el cumplimiento de sus necesidades locales.

Y tenía que ser así, pues la región como Estado autónomo a semejanza de España, no es compatible con nuestro ordenamiento constitucional, si se tiene en cuenta, que esta modalidad es fruto de la descentralización política y no administrativa como la que conforma al Estado colombiano, pues las entidades territoriales del país no tienen facultad legislativa contrario sensu de lo establecido para las comunidades españolas.

Por lo cual, una simple legislación orgánica en este sentido quebrantaría el eje temático de la organización estatal prevista por el constituyente, generándose así su inconstitucionalidad, de allí, que lo conveniente jurídicamente si en algún momento de nuestra historia se decidiese por constituirse en un Estado Autónomo, a

semejanza del Estado Español, es una decisión del pueblo como constituyente primario en este sentido, o a través de sus representantes en una Asamblea Nacional Constituyente, que como sabe por la teoría constitucional no sólo tiene poder de reforma sino de sustitución de la Constitución Política.¹⁵

A la anterior conclusión también arriba Vidal Perdomo (2001), al señalar, sobre el asunto que,

“resultaría por ello impensable, a luz del Derecho, que una ley le quitara funciones legislativas al Congreso, que de ella tiene el monopolio por la Carta Fundamental, artículo 150, para trasladarla a las regiones; todo lo cual converge en la afirmación anterior de lo que se plasmó por la voluntad jurídica fue la región con simple funciones administrativas.

Los “estatutos” que se mencionan al final del artículo 307 pertenecen al lenguaje del derecho regional y autónomo y figuran en las constituciones italianas y españolas, no pueden por sí solos, sin impulso constitucional, arrebatar funciones al aparato estatal para pasarla a una entidad territorial a la

¹⁵ En este sentido es enfática la jurisprudencia constitucional, e determinar que *“en la Constitución de 1991 la soberanía reside exclusivamente en el pueblo (CP art 3), y “[e]n los estados democráticos el acto de soberanía por excelencia es el acto constituyente, es decir, el acto de fundación constitucional”. Por lo mismo, el pueblo es el único que puede darse una Constitución, o sustituir la existente, por medio de un procedimiento que le garantice la oportunidad de expresar inequívocamente la voluntad de constituir un nuevo orden político, en un contexto de participación necesaria, suficiente y sin limitaciones configurativas. Aunque por medio de acto legislativo, referendo constitucional y asamblea constituyente con competencia limitada puede entonces revisarse la Constitución, no es posible constituir un nuevo orden político. La jurisprudencia ha señalado que solo una asamblea nacional constituyente expresamente convocada para ello, sin otros límites de competencia, puede canalizar el ejercicio del poder constituyente, y dar origen a una nueva Constitución.”* Corte Constitucional, C-669, 1996.

cual sólo se la ha atribuido vocación administrativa.

Es también un error jurídico pensar que el empleo del vocablo “autonomía” en el artículo 1 de la Constitución Política de 1991 por sí solo significa cambiar del modelo centralista y unitario al regional, puesto que, en el último sistema, aquel significa una superación del contenido de descentralización administrativa que debe estar expreso en las normas.”

Por ende, para tener comunidades autónomas similar a las españolas, nuestro país necesitaría la existencia de un contenido normativo constitucional como el previsto en el artículo 2 de la Constitución Española de 1978, según el cual, se “reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas” producto del Estado regional que lo caracteriza, dotado de autonomía legislativa para sus regiones, facultad de la cual carecen nuestras entidades territoriales, en razón a la mera descentralización administrativa que nos regenta, donde los municipios, departamentos, distritos, son meros ejecutores de la ley y no pueden crear normas con fuerzas de ley, por ende el tipo de región como entidad territorial consagrado por nuestro constituyente ha de enmarcarse en el Estado simple que somos (Palomares & Calonje, 2015)

Conclusiones

El proceso constituyente del año 1991 significó un cambio estructural en la dimensión del Estado en sus diversas facetas, una de ellas es el ordenamiento territorial, desde esta perspectiva se plasmó la posibilidad que los departamentos puedan constituirse en regiones, ya sea desde una unión con carácter económico (art 306 CN), o con la posibilidad que estas asociaciones se transformen en una unidad más de nuestra territorialidad (art 307), bajo la fórmula de un Estado simple con descentralización administrativa.

Desde esta segunda concepción de la región (como ente territorial), el marco teórico recuerda que uno de los ejes temáticos signado por nuestra ley de leyes en lo que respecta a la organización del poder en el territorio colombiano, se corresponde a una forma de Estado unitario, el cual tiene como una de sus características el poseer un solo legislador a diferencia de los estados compuestos (federal y regional), en tal virtud, se plantea que nuestras regiones no pueden tener la dimensión conceptual de las comunidades autónomas españolas, pues a diferencia de ellas, aquí existe un monopolio legislativo en favor del Congreso (artículo 150 CN), del cual carece la organización territorial prevista en el artículo 307 Superior, más bien, a nuestro juicio este esquema asociativo departamental forma parte del viejo esquema de la centralización política con descentralización administrativa, donde únicamente la autonomía territorial es de simple ejecución de la ley

Así a manera de colofón, para optar a un Estado regional como es el autonómico español, se hace necesario cambiar nuestra organización estatal, donde se plasme por el constituyente primario con poder de sustitución y reforma constitucional una forma de Estado compuesto, que le permita a las regiones facultades legislativas, propias de esta de estructura territorial.

Reseñas bibliográficas

- Aguilera de Prat, C. (2006). De la “Europa de las Regiones” a la Europa con las Regiones. *Revista de Estudios Autonómicos i Federals*, 2, 47-76.
- Aja, E., (2006). El Estado autonómico en España a los 25 años de constitución. Perez, J. y otros. (edits.) y Terol, M. y otros (Coords.). *Derecho constitucional para el siglo XXI*. Actas de VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, s. l., Aranzadi, 4285-4344.
- Álvarez Conde Enrique, Tur Ausina, (2012), *Derecho constitucional*, Tecnos.
- Amador, M., Becker, A., Chica, C. y Sagawe, T. (2004). *Descentralización y gobiernos interme-*

- dios locales*. Tres experiencias internacionales. Bogotá: AECI-URD USAID-GTZ.
- Brauneder, W. (2008). El origen de los Estados Federados. En: *Revista Pensamiento Jurídico*, 23, 73-104.
- Castells, M. (2004). *El difícil federalismo*. Calvo, M. y Felstiner, W. (coords.). Federalismo. Federalism. Madrid: Dykinson, 171-187.
- Estupiñán, L. (2011). Historia de la “Constante Estructural Centralista” de la Constitución Territorial Colombiana, vista desde el Nivel Intermedio de Gobierno. *Revista Diálogos de Saberes*, 34, 129-162.
- Ferrando, J. (1986). *El Estado unitario, el federal y el Estado autonómico*. Madrid: Tecnos.
- Ferrando, J. (1963). *El Estado regional como realidad jurídica, independiente*, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2047680>
- García, M & Fino G (2014). Los impuestos territoriales en Colombia y la inequidad social, ¿la voluntad de la clase dominante erigida en ley? En *Revista IUSTA*, N.º 41, julio-diciembre de 2014, pp. 61-75. Documento extraído el 2 de febrero de 2018 de <http://revistas.usta.edu.co/index.php/iusta/article/view/2471/2408>
- Girón, E., (2007). “La descentralización territorial en Europa”. En: *García, J. (dir.). ¿Hacia dónde debe orientarse el modelo territorial en Colombia?* Bogotá: Editorial Universidad de Cádiz-Universidad Libre- Junta de Andalucía, pp. 45-213.
- González Rivas, J. J. (1998). *Derecho Constitucional*, J.M. BOSH, Barcelona.
- Herrera Llanos, W. (2002). Las regiones en Colombia, *Revista de Derecho*, Universidad del Norte.
- Humbarita, J. (2015). Derecho Constitucional Hispanoamericano frente a la realidad institucional, manifiesta divergencia en *Revista IUSTA*, N.º 43 (2)
- Quiroz, M. (2014). Acercamiento a las “oposiciones paradigmáticas” entre neoconstitucionalismo y positivismo jurídico en *Revista IUSTA*, Vol 41 (2), pp. 77-97.
- López, L. (1994). *Introducción al Derecho Constitucional*. Tirant lo Blanch, Valencia.
- Palomares J. & Calonje N. (2015) Tratados de libre comercio Colombia-Asia: Cuestión preliminar y perfiles de negociación en *Revista IUSTA* Vol. 43 (1), pp. 17-41.
- Patarroyo, S. & Benavides, P. (2014). Rupturas Asignificantes: Revisiones críticas en torno al derecho, en *Revista Via Inveniendi et Iudicandi*, Vol. 9 (No. 1) pp. 7-31.
- Pérez Escobar, J. (2008). *Derecho Constitucional Colombiano*, Editorial Temis, Bogotá.
- Pérez, P. (2002). Principios Generales de la Organización Territorial del Estado. En: López, L. *Derecho Constitucional. Volumen II. Los poderes del Estado. La organización territorial del Estado*. (5ta Ed.) Valencia. Tirant lo Blanch, pp. 295-390.
- Rodríguez, E. (2016). El pasaje del estado y el derecho a la postmodernidad en *Revista Via Inveniendi et Iudicandi*, Vol. 11 (N. 2) pp. 11-37.
- Rodríguez, A. (2014). Indicadores de constitucionalidad de las políticas públicas: enfoque de gestión de derechos, en *Revista Via Inveniendi et Iudicandi*, Vol. 9, N.º 2.
- Sánchez Ferriz, R. (1994). *El Estado Constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- Niño, C. (2016). Exportación de conocimiento: Colombia como proveedor de seguridad para la lucha contra el terrorismo y el crimen internacional en *Revista Vía Inveniendi et Iudicandi*, Vol. 11, N.º 2
- Vidal Perdomo, J. (2001). *La región en la organización territorial del Estado*, Bogotá, Centro Editorial Universidad del Rosario.