

LA REGULACIÓN DE LA LEY ORGANICA DE ORDENAMIENTO
TERRITORIAL: SOLUCIÓN DE LA CRISIS SOCIAL Y ECONÓMICA QUE
AFECTA A COLOMBIA

MARCEL ARNOVIL ROSERO SOTELO

UNIVERSIDAD DE NARIÑO
CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS SOCIOJURIDICOS
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO
SAN JUAN DE PASTO
2007

LA REGULACIÓN DE LA LEY ORGANICA DE ORDENAMIENTO
TERRITORIAL: SOLUCIÓN DE LA CRISIS SOCIAL Y ECONÓMICA QUE
AFECTA A COLOMBIA

MARCEL ARNOVIL ROSERO SOTELO

Trabajo de investigación presentado para aspirar al título de
ESPECIALISTA EN DERECHO ADMINISTRATIVO

FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA

Dr. Asesor:

UNIVERSIDAD DE NARIÑO
CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS SOCIOJURIDICOS
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO
SAN JUAN DE PASTO
2007

“Las ideas y conclusiones aportadas en este trabajo de grado, son de responsabilidad exclusiva de su autor”.

Artículo 1 del acuerdo No. 324 del 11 de octubre de 1966,
emanado del Honorable Consejo Directivo de la
Universidad de Nariño.

Nota de aceptación.

Dr. Felipe Alirio Solarte Maya.
Asesor

Dr. Fredy Muñoz Acosta
Jurado

Dra. Claudia Vela Perdomo
Jurado

San Juan de Pasto, mayo 29 de 2007

DEDICATORIA

A Maria y Félix, mis padres, quienes sin lugar a dudas, son la razón de ser no sólo de este trabajo, sino de todo mi existir.

CONTENIDO

| | Pág. |
|---|------|
| INTRODUCCIÓN | 13 |
| 1. ESTADO FEDERAL | 15 |
| 1.1 CONCEPTO | 15 |
| 1.2 CARACTERISTICAS | 15 |
| 1.3 ORIGEN Y DESARROLLO DEL ESTADO FEDERAL EN COLOMBIA | 17 |
| 2. ESTADO REGIONAL | 27 |
| 2.1 CONCEPTO DE REGIÓN | 27 |
| 2.2 ESTADO REGIONAL | 28 |
| 2.3 CARACTERISTICAS | 28 |
| 3. ¿ESTÁ EN LA REGULACIÓN DE LA LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL LA SOLUCIÓN DE LA CRISIS SOCIAL Y ECONÓMICA QUE AFECTA A COLOMBIA? | 31 |
| 3.1 LA CONSTITUCIÓN POLITICA DE 1991 | 31 |
| 3.2 FEDERALISMO O REGIONALIZACION | 32 |

| | |
|--|----|
| 3.3. LOS MUNICIPIOS | 34 |
| 3.4 MODERNIZACIÓN DE LOS DEPARTAMENTOS | 35 |
| 3.5 LOS DISTRITOS | 37 |
| 3.6 PROVINCIAS COMO ASOCIACION DE MUNICIPIOS | 38 |
| 3.7 REGIONES ADMINISTRATIVAS Y DE PLANIFICACIÓN | 40 |
| 3.8 REGIONES ENTIDADES TERRITORIALES | 41 |
| 3.9 DE LAS REGIONES NATURALES EN COLOMBIA | 43 |
| 4. TERRITORIOS INDIGENAS ENTIDADES TERRITORIALES | 46 |
| 5. CONCLUSIONES | 47 |
| BIBLIOGRAFIA | 48 |

GLOSARIO

ANARQUIA: Falta de todo gobierno en un estado. Desorden, flaqueza, confusión, por ausencia de autoridad pública.

ANTROPOCÉNTRICO: Teoría filosófica que sitúa al hombre como centro del universo.

AUTONOMIA: Estado y condición del pueblo que goza de entera independencia política. Potestad que gozan dentro del estado municipios, departamentos, provincias, regiones, u otras entidades para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios.

BUROCRACIA: Clase social que la conforman los empleados públicos. Influencia excesiva o abusiva que éstos, por su número o por su actuación ejercen en la administración pública y que repercute en perjuicio de las actividades privadas.

CENTRALISMO: Se registra cuando el órgano superior (estado), mantiene sin limitación ni disminución, la competencia de dirección, comando, y control sobre todos los órganos que integran la administración.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA: Normas fundamentales de la organización de un estado.

CORRUPCIÓN: Práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho económico o de otra índole desde sus gestores. Que va en contra de la ley.

DEFICIT FISCAL: desequilibrio del presupuesto del estado.

DEPARTAMENTO: Entidad territorial intermedia entre el nivel central y el municipio.

DESCENTRALIZACIÓN: Hay descentralización cuando las funciones del Estado son cumplidas por organismos con competencia limitada regionalmente. Puede esta ser política vinculada a la estructura constitucional del Estado y administrativa: relacionada con la organización técnica de los servicios públicos.

DISTRITOS: Entidades territoriales con autonomía propia y establecidas en la Constitución política o la ley.

ESTADO: Organización social, constituida en un territorio propio, con fuerza para mantener en él e imponer un poder supremo, de ordenación y de imperio, poder ejercido por aquel elemento social que en cada momento asume la mayor fuerza política.

ESTADO FEDERAL: Conjunto de estados sometidos en una parte a un poder único, pero conservando cada uno de ellos sus competencias e independencias, en temas que no afecten a la unidad en su conjunto.

ESTADO REGIONAL: Delimitación geográfica que se realiza en consideración de elementos comunes, sean económicos, sociales, culturales, geográficos administrativos y políticos, y que su territorio constituye un marco adecuado para la adopción de decisiones que promueven el desarrollo del país, dentro del proceso de descentralización administrativa, incluyendo aspectos que conducen a los individuos a entenderse como parte de un grupo humano distinto de otros y les genera por tanto un particular sentido de pertenencia que la ley no puede crearla y tiene solo facultades para reconocer su existencia en razón de elementos comunes dentro de un espacio geográfico.

GESTIÓN PÚBLICA: Forma de administración frente a un asunto público, con protección de los intereses del estado.

GOBERNABILIDAD: Mandar, dirigir, guiar, con autoridad y autonomía en una entidad territorial.

IDEOLOGÍA: Conjunto de ideas fundamentales, que caracteriza el pensamiento de una persona, colectividad o época, de un movimiento cultural, religioso o económico.

IMPERIO: Organización política del estado regido por un emperador. Potestad que reside en el soberano, para imponer su voluntad.

LEGITIMIDAD: Facultad de un gobernante para ejercer determinadas funciones, de conformidad con la ley y al reconocimiento que hacen sus electores.

MUNICIPIO: entidad territorial con autonomía propia, que puede administrarse de acuerdo a su comunidad política de conformidad con la constitución y la ley.

REGLAMENTACIÓN: establecimiento de normas, y reglas destinadas a organizar un servicio, actividad o institución.

SOBERANÍA: voluntad de la mayoría, sujeta a su conformidad con el ordenamiento jurídico. Es la voluntad política del pueblo, para determinarse y

para manifestarse, comprendida dentro de esta la autodeterminación, o sujeción de determinadas normas establecidas como condición para su validez.

TERRITORIO INDIGENA: Entidad territorial con autonomía propia, y participación en las rentas nacionales, con cultura propia, que les da facultad para gobernarse de acuerdo a sus usos y costumbres.

USOS Y COSTUMBRES: Forma como ejercen su autonomía los territorios indígenas.

RESUMEN

En la Constitución de 1991 de Colombia, se consagra la autonomía de las entidades territoriales para la gestión de sus intereses y en tal virtud tienen derecho a gobernarse por autoridades propias, ejercer sus competencias, administrar los recursos, establecer tributos para el cumplimiento de sus funciones y participar de las rentas nacionales. En su artículo 286 se establece que el congreso podrá expedir la ley orgánica de ordenamiento territorial, en la que lo faculta para crear provincias o regiones, sin un límite para su promulgación.

La ley orgánica de ordenamiento territorial, debe responder al análisis de varias variables integrando lo político, jurídico, sociológico, cultural, étnico, social, una estructura físico espacial del territorio y la participación de la sociedad civil. Debe respetar las entidades territoriales establecidas como son los municipios, departamentos, distritos y territorios indígenas, todo ello para llegar a una descentralización política y administrativa donde se busca entregar herramientas para un mejor desarrollo del estado en autonomía y responsabilidad fiscal.

Las provincias como asociación de municipios y las regiones como unión de departamentos que se plantea en la carta política vienen a convertirse en descentralización administrativa del estado para la consecución de servicios públicos y necesidades afines; de acuerdo a su cercanía, afinidad, identidades culturales y sociales, pero la soberanía y la unidad la conserva en su integridad el estado.

Los territorios indígenas, se constituyen en segmento especial de Colombia, donde se les debe respetar su estructura físico espacial, idiosincrasia, usos y costumbres, y su identidad, ello obliga a que el estudio de la ley orgánica de ordenamiento territorial no solo sea político-normativa sino socio-cultural.

ABSTRAC

In the Colombia Constitution of 1991, there devotes itself the autonomy of the territorial entities for the management of their interests and in such a virtue they have rights to be governed by own authorities, exercise their competitions, administer the resources, establish taxations to get compliment of their functions and to take part of the national revenues. In her article 286 it is found that the congress will be able to send the organic law of territorial command, in which it is authorized in order to create provinces or regions, without a limit for its promulgation.

The organic law of territorial command, must answer to the analysis of several variables integrating the political, juridical, sociological, cultural, ethnic, social things, one construction spatial physicist of the territory and the participation of the civil society. It must respect the territorial entities established like they are the municipalities, departments, districts and indigenous territories, all this to come to a political and administrative decentralization where one seeks to deliver tools for a better development of the state in autonomy and fiscal responsibility.

The provinces like association of municipalities and the regions like union of departments that appears in the political letter come to turn into administrative decentralization of the state for the attainment of public services and related needs; in agreement to their nearness, affinity, cultural and social identities, but the state conserves the sovereignty and the unit in his integrity.

The indigenous territories, they are constituted in special segment of Colombia, where they must be respected in their structure spatial physicist, idiosyncrasy, uses and customs, and their identity, it forces that the study of the organic law of territorial command not only is politician - regulation but socio-cultural.

INTRODUCCIÓN

En el artículo primero del ordenamiento constitucional colombiano se fija una postura política esencial, la que construye el sentido y el criterio de la autonomía de las entidades territoriales, toda vez que orienta socio-jurídicamente la acción de las instituciones y los representantes públicos, hacia la estructuración del Estado social de derecho en un connotando orden dogmático constitucional fundamental.

Se desprende del artículo 286 de la Constitución Política de Colombia la existencia como mínimo de cuatro niveles territoriales: los departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas, con posibilidad de configurarse *a posteriori*, previa aprobación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, dos nuevos niveles de gobierno: las regiones y las provincias.

Como tema “Las entidades territoriales”, fue una preocupación directa y fundamental para el constituyente de 1991, hoy lo es para los legisladores, la Corte Constitucional, los representantes político-administrativos, para el Departamento de Planeación Nacional y la comunidad en general, lo que implica que su vigencia es plena y que su estudio sea de trascendental importancia y pertinencia para el desarrollo del estado constitucional colombiano.

Históricamente Colombia ha vivenciado diferentes formas y modalidades polarizadas de gobierno y de estado que oscilan entre el centralismo y el Federalismo. Cada postura encierra un contenido ideológico y político distinto, el que se delata a través de diferentes matices y tendencias sociales y políticas que consolida la unidad o la regionalización o la federalización en Colombia.

En el fondo subyacen distintos enfoques sobre el ejercicio del poder y su distribución en el territorio nacional. Tendencias que han estado presentes durante toda la historia republicana, con algunos matices de autonomía y de descentralización bastante limitados.

El Estado colombiano requiere de la implementación de un modelo territorial que permita el desarrollo y el mejoramiento del ejercicio del poder político, así la

reglamentación del artículo 286 parece de imperiosa necesidad, lo cual no es fácil ya que depende de un proceso de autoreconocimiento de las nuevas regiones y provincias como su intervención en la política del Estado.

Las regiones y provincias tomada a la luz de la constitución colombiana en el artículo 286, se encuentra precariamente descrita, y a espera de una reglamentación legal, que se torna en una facultad del Congreso de la República más no en una obligación, ello sí teniendo en cuenta la necesidad de las mismas y la conveniencia actual en su regulación y conformación.

Con el interrogante propuesto se pretende hacer un análisis crítico tendiente a aproximar buscar respuesta a la crisis social, política y económica de Colombia a partir de la reglamentación de las entidades territoriales, y sí en la actualidad su reglamentación se torna en necesaria y conveniente, y sería el camino correcto para darle estabilidad social e institucional, teniendo en cuenta los diferentes actores sociales legales e ilegales que se involucraría de llegarse a la reglamentación del artículo 286 de la constitución política con la expedición de la ley orgánica de ordenamiento territorial, y si con ella se lograría mantener la legitimidad, la autonomía, la transparencia de las instituciones, la apertura de la participación ciudadana en la toma de las decisiones y la gestión pública.

1. ESTADO FEDERAL

1.1 CONCEPTO

Deriva esta palabra del latín foederatio-onis que a su vez proviene del adjetivo federal, que tiene su origen también en el latín foeder, radical de foedus, que quiere decir "liga, alianza, tratado, pacto", deriva también del indoeuropeo bhoidh-, de bheidh- "Persuadir; confiar". En el diccionario de la Real Academia Española, se señala que se entiende por federalismo "*Espíritu o sistema de confederación entre corporaciones o estados*"¹. Señala, por otra parte, que "*federación es un organismo, entidad o estado resultante de la acción de federar, siendo por lo tanto un estado federal*"².

El Estado federal o federalismo se describe como un conjunto de estados, sometidos en una parte a un poder único, pero conservando cada uno de ellos sus competencias e independencias, en temas que no afecten a la unidad en su conjunto.

1.2 CARACTERÍSTICAS

Las federaciones están compuestas por divisiones territoriales que se autogobiernan, a las cuales se llega a dar con frecuencia el nombre de estados, cantones, regiones, provincias u otras, que gozan de un mayor o menor grado de autonomía pero que, en cualquier caso, tienen facultades de gobierno o legislación sobre determinadas materias, distintas de las que corresponden a la administración federal (gobierno de la federación).

El estatus de autogobierno de las regiones que lo componen está establecido por su constitución, que habitualmente no puede alterarse unilateralmente por decisión del gobierno de la federación.

El modelo federal puede alcanzar incluso al derecho de autodeterminación de los territorios federados, que fue precisamente lo que ocurrió durante el

¹ *Diccionario de la lengua española. Real Academia Española. Vigésima segunda edición. 2001. Tomo 5.*

² *Ídem.*

desmembramiento de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. El término se contrapone al de estado unitario o centralizado.

Las federaciones pueden ser multiétnicas o extenderse por amplios territorios, aunque no necesariamente ha de darse alguna de estas situaciones. Con frecuencia las federaciones se constituyen sobre un acuerdo original entre estados soberanos. Los estados que forman la federación no suelen tener derecho a separarse unilateralmente de la misma. Entre las federaciones más significativas de nuestros días se encuentran los Estados Unidos de América, México, Argentina, Brasil, Venezuela, Alemania, India y Rusia.

El significado de federalismo como movimiento político y lo que en sí constituye un "federalista", varía con el país y el contexto histórico. Los movimientos asociados con la instauración o desarrollo de federaciones pueden tener un carácter tanto centralista como descentralizador. Por ejemplo, en la época del surgimiento de los estados "federalistas" en Estados Unidos y Australia eran aquellos que propugnaban la creación de gobiernos centrales fuertes. De igual modo, en la Unión Europea, los federalistas persiguen una mayor integración política. Sin embargo, en España y en la Alemania de la posguerra, los movimientos pro federales han buscado la descentralización: la transferencia de poder desde las autoridades centrales hacia órganos locales.

La capacidad de un gobierno federal de crear instituciones nacionales que puedan arbitrar las diferencias regionales debidas a motivos lingüísticos, étnicos, religiosos o de otro orden es un reto importante. La incapacidad de dar respuesta a este reto puede dar lugar a la disgregación de partes de la federación. Y dentro de los conflictos internos de los estados puede dar lugar a la terminación de la federación.

Desde el punto de vista jurídico una federación está organizada sobre la base de reconocer dos órdenes normativos distintos: uno que tiene validez para todo el territorio de un Estado y otro, en que las normas son válidas para distintas partes del territorio, es decir, existe un orden jurídico nacional con normas que son reconocidas por todas las partes federadas y un orden jurídico local, con validez limitada a cada una de las entidades integrantes de la federación. En la creación de estas normas intervienen órganos legislativos diferentes pues unas son originadas en un parlamento nacional y las otras por un parlamento regional.

El federalismo describe una forma de organización política en la que existen unidades políticas vinculadas entre sí que son distintas en el sistema político general de un país, las cuales mantiene su integridad política esencial.

Existen en los sistemas federales una distribución del poder entre el gobierno nacional o central y los gobiernos regionales constitutivos de la federación, cuya finalidad se encuentra en la protección existencias y el respeto a todos los gobiernos, pues con la exigencia de "que las directrices políticas básicas sean formuladas y puestas en práctica mediante una forma de organización, el sistema permite que todos participen en los procesos de adopción y ejecución de las decisiones"³.

Las entidades integrantes del sistema federal son consideradas como partes del todo nacional, que permite al federalismo orientar el desarrollo en todos los órdenes de un gobierno nacional con vínculos directos con el pueblo y con los gobiernos constitutivos que conforman la federación. Como organización política, la federación se caracteriza por estar integrada por una población heterogéneo que unifica para el logro de objetivos fundamentales, sin atentar contra los vínculos que mantienen unidas a las partes integrantes de la federación misma. Es esta la razón por la que los poderes y funciones de un gobierno federal se encuentran limitados, generalmente en la Constitución Política de los Estados, respetando la autonomía que es propia de los gobiernos regionales constitutivos.

1.3 ORIGEN Y DESARROLLO DEL ESTADO FEDERAL EN COLOMBIA.

Es de importancia la reseña histórica que nos da la Universidad de Boyacá en su página Web y que se transcribe por ser de utilidad, ya que aquí se observa la falta de conceptualización de lo que se entendía sobre estado federal y central en el momento de estructurar el Estado en las constituciones colombianas, "Con la influencia angloamericana en Hispanoamérica, los criollos vieron, cómo surgía un nuevo Estado organizado de manera federal creando un nuevo modelo de democracia ideado finalmente en la Constitución de Filadelfia, organizando un gobierno republicano de manera federal en la que el pueblo exhibió su condición de constituyente y ejerció su soberanía popular. Constitución en la que

³ *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, edición española, Aguilar, Bilbao, 1974.*

el pueblo había logrado la inclusión del Bill of Rights, que contenía una carta de derechos y una lista explícita de garantías para los ciudadanos. Guiado por el modelo político del federalismo. Esto lo alcanzaba el pueblo estadounidense, cuando sus colonias rompieron sus vínculos con la corona británica, alcanzando su independencia, la que fue reconocida inmediatamente por España. Las ideas angloamericanas se difundieron de manera inmediata entre los intelectuales neogranadinos quienes consideraron que el sistema federativo era ideal para desarrollarlas aquí, pues las colonias de hecho lo practicaban y con él se conservaban los derechos locales; el federalismo les interesaba como orientación para los nuevos gobiernos a establecer; pues se aprovechaban las autonomías legadas por el imperio español y de paso se imitaba a los Estados Unidos que había adoptado éste sistema, con el cual se logra el progreso y la libertad en los Estados nacientes.

Diversos argumentos se expusieron para defender las ideas federalistas en la primera república granadina, uno de ellos fue la unión, pues da unidad a los pueblos que se imponen este modelo de organización y defensa de la libertad; elementos vitales para conservar la nacionalidad. En el federalismo como sistema de organización territorial, la soberanía la conserva el Estado y se reconocen multiplicidad de soberanías parciales. Esto quiere decir que dentro de una federación sus divisiones internas tienen los atributos que se reconocen a los Estados. Poseen su propia Constitución, su legislación autónoma, su gobierno propio y hasta un sistema de justicia especial para cada uno de sus Estados miembros de la federación. Este modelo federalista fue defendido en la llamada Primera República Granadina, donde presentó una gran tendencia y se proyectó hasta cuando se instauró la reconquista española.

La influencia francesa El mundo veía cómo en Europa, un pueblo se levantaba contra el " Ancien Régime ", el absolutismo construido bajo un sistema de desigualdades y privilegios y que luchaba por la defensa del hombre y del ciudadano, el contrato social, la soberanía popular, el régimen de igualdades, y de libertades ahora conquistadas; la sociedad consideraba al hombre centro de su actividad, ocupaba un nuevo espíritu antropocéntrico. Ahora el hombre recupera su posición en la naturaleza, la sociedad y la cultura se preocupan por la defensa de los derechos naturales e inalienables de los hombres, que siempre lo han acompañado y la construcción de una democracia contra la monarquía y el orden señorial.

Ese proceso fue lento y se consiguió gracias a la labor del Enciclopedismo y la Ilustración; alrededor de las ideas de libertad, igualdad, fraternidad, soberanía popular y democracia; pretendiendo un cambio radical en aquellas pétreas instituciones sociales. Entonces las ideas que estas corrientes intelectuales

plantearon transcendido a Hispanoamérica, cuyas obras llegaron de manera clandestina a los intelectuales criollos. Aquí se estudiaron con principal preocupación las tesis de los filósofos franceses, tales como: MONTESQUIEU; VOLTAIRE y el pensamiento de JUAN JACOBO ROUSSEAU. VOLTAIRE, (FRANCOIS MARIE AROUET), exponía una igualdad formal ante la ley, pedía la abolición de los privilegios y clamaba por la igualdad jurídica y civil, para todos.

Los granadinos compartieron la idea de VOLTARIE, sobre la igualdad jurídica de todos los hombres; por ello expresaban los hombres son iguales cuando están sometidos a normas idénticas y al mismo tiempo son libres porque la ley fija el marco sobre el cual pueden desplegarse las iniciativas privadas. ROUSSEAU, con El contrato social, plantea destruir el despotismo y crear un régimen de Estado basado en un contrato social, un régimen democrático donde el hombre viviendo en sociedad y subordinándose al poder del Estado, siga siendo libre. El contrato social garantizaba la igualdad porque según él la libertad dependía estrechamente de ella. Esa igualdad debía expresarse en las leyes para amparar por igual a todos los ciudadanos. MONTESQUIEU (CARLOS DE SECONDAT), fue uno de los filósofos franceses que más influyó en el cambio de la sociedad latinoamericana, quien en su obra El espíritu de las leyes, expuso las consideraciones sobre el clima y el ambiente físico para la organización política, lo mismo que la necesidad de un gobierno constitucional sobre la división de los poderes públicos, la libertad y la igualdad.

Con la ilustración; se influye en América Latina, para la organización del Estado de manera unitaria pero bajo las tesis centralistas. En el Estado unitario, no hay soberanías parciales, sino supone la soberanía única e indivisible ejercida en plenitud de facultades por el poder central; existe una sola Constitución; solamente dicta normas con la naturaleza jurídica de leyes por el parlamento (Congreso); en donde existe un solo centro de impulsión política y un conjunto único de instituciones de gobierno. Los centralistas neogranadinos expusieron para justificar esta forma de gobierno, la necesidad de un Estado unitario con un ejecutivo fuerte, que preparara a la Nación recién independizada, para enfrentar de manera unida una eventual reacción española. Las tesis centralistas fueron defendidas por ANTONIO NARIÑO, quien las impuso en la primera república granadina en el Estado de Cundinamarca y dirigió la guerra civil contra los federalistas.

El federalismo y el centralismo al producirse la independencia de los dominios españoles en América, surgió de inmediato el problema de la organización. Mas la discusión se centró en torno al sistema federal o al unitario, dejándose llevar la mayoría por la imitación de los Estados Unidos.

Se origina un fogoso debate entre el centralismo y el federalismo; que aunque terrible no refleja la realidad política entre regiones sino que obedece a intereses de clase y en ocasiones a los estrictamente personales para buscar el dominio de una ciudad o de una región. Las ideas centralistas, estaban inspiradas en los principios liberales de LOCKE, MONTESQUIEU, ROUSSEAU, que contribuyeron a la formación del concepto de soberanía popular, la forma republicana y democrática de gobierno, la supremacía de la ley, el reconocimiento de los derechos del hombre, producto todas estas ideas de la Ilustración y la Revolución Francesa, que se difundieron en los nuevos estados nacionales de Latinoamérica. De sus fuentes se alimentaron y fueron fieles a sus enseñanzas entre otros ANTONIO NARIÑO, y FRANCISCO EUGENIO DE SANTA CRUZ Y ESPEJO y con ellas construyeron el régimen democrático y bajo los principios de libertad, igualdad y fraternidad. Entre el quiteño y NARIÑO existió un intenso dialogo durante el destierro de SANTA CRUZ Y ESPEJO en Colombia. Mientras el federalismo, como forma de gobierno republicano y sistema presidencialista, fue tomado de la Constitución estadounidense del 4 de julio de 1776 y vigente en esa Nación desde el 15 de diciembre de 1791; sin embargo no solamente se siguió las ideas sobre la organización del Estado, sino que también influyeron los derechos del hombre que se tomaron de allí e influyeron de la misma manera en las constituciones provinciales, no solamente en las neogranadinas, sino en el resto de América. La Constitución de Filadelfia era el modelo.

El federalismo y el centralismo en la primera república granadina entonces desde el mismo 20 de julio de 1810, empezaron a formarse dos mentalidades, que pretendían impulsar el federalismo y el centralismo, ideas impulsadas por CAMILO TORRES y las centralistas capitaneadas por ANTONIO NARIÑO, que recomenzaba su actividad política a su regreso de la prisión en las mazmorras de Cartagena. Las ideas centralistas y federalistas, se constituyen desde entonces en efectivas fuentes de disenso sobre la organización del nuevo Estado y las fuertes controversias condujeron a las brutales guerras civiles internas que debilitaron la incipiente unidad nacional, reprimida en la brutal reconquista.

-El centralismo criollo- Los argumentos que los centralistas exponían para justificar esta forma de gobierno, fueron: 1. La presencia de un poder único central capaz de aglutinar la unidad, como único medio de alcanzar el triunfo en la lucha por la independencia. 2. La necesidad de un Estado unitario con un ejecutivo fuerte, que preparara a la nación en consideración a la recién independencia ante una reacción inminente de la Corona española. Consideraban importante la experiencia centralista y unitaria que había establecido España para administrar sus colonias. 3. Consideraban un error querer imitar a los Estados Unidos, por cuanto su régimen federal nada tenía

que ver con los hábitos y costumbres y las necesidades de la Nueva Granada. 4. Las formas federales de gobierno, decían los centralistas, fomentan las rivalidades regionales, favorecen el poder de los caudillos y detienen la fuerza que los gobiernos nacientes deben tener. Señalaban que con un Ejecutivo fuerte, una representación nacional con todos los sectores; un Estado unitario con la concentración de todas las fuerzas, podría presentar una contraofensiva que ya se presentía venir de la metrópoli española.

La argumentación y la defensa de las tesis centralistas, tuvo su más fiel representante en ANTONIO NARIÑO, que exponía en sus escritos políticos, las ideas centralistas desde La Bagatela, periódico que alcanzó 38 ediciones y vio la luz el 14 de julio de 1811 y circuló hasta el 12 de abril de 1812; en él defendía la política desarrollada frente al Estado de Cundinamarca y el centralismo como forma de gobierno. Esta tendencia, centralista, fue la imitación de los procesos políticos que se vivieron en Francia y que desarrollaron el modelo. El centralismo tenía como fuente ideológica la Constitución francesa de 1791 y de ella se desprenden las tesis de: a.) La soberanía indivisible. La prohibición de estados libres y la existencia de un poder central. Ideas angloamericanas y francesas que influyen en la Primera República Granadina b.) Se evita la anarquía y las rivalidades entre los diversos estados. c.) Se pone freno a los caudillismos y gamonalismos locales. d.) Crea un Ejecutivo central fuerte. A esta corriente pertenecieron: ANTONIO NARIÑO, SIMÓN BOLÍVAR, MANUEL BERNARDO ÁLVAREZ, IGNACIO DE HERRERA y FRUTO JOAQUÍN GUTIÉRREZ.

El sistema de organización federal era defendido de la misma manera por los partidarios de este modelo de organización para el naciente Estado. CAMILO TORRES ferviente admirador de los Estados Unidos de América, fue quien difundió con más fuerza el sistema, ya que en ese país había alcanzado excelentes resultados, y por otra parte, se acomodaba mejor a las situaciones políticas que se vivían en sus provincias. Estas ideas fueron expuestas de manera amplia por CAMILO TORRES y de manera categórica por MIGUEL DE POMBO, quienes defendían la autonomía de las provincias, afirmaban que el centralismo era difícil de aplicar en razón a la gran extensión del territorio y a la diversidad geográfica que impediría el desarrollo de las provincias. MIGUEL DE POMBO, escribe el: Discurso sobre principios y ventajas del sistema federativo, documento, que fue decisivo para la difusión de dichas ideas.

Los federalistas, eran partidarios de conservar la autonomía de las provincias que hacían parte de la Nueva Granada y defendían el federalismo anotando que éstas debían estar unidas entre sí por un pacto de federación, pero su gobierno no dependería de un centro. Los federalistas defendían la soberanía de las provincias, sostenían que la autonomía regional institucionalizada en el

federalismo, estaba muy arraigada en las colonias, pues en ellas se consideraban los derechos locales que los mismos cabildos ejercían. Decían que el centralismo era difícil de aplicar en razón a la gran extensión del territorio neogranadino, a la diversidad geográfica y a la falta de comunicación de las provincias entre sí; a las enormes distancias para ejercer una administración central unitaria; y además, que era conveniente un sistema político que estableciera la competencia entre las provincias, para que con su progreso se alcanzara el de la Nación. Muchos de los federalistas lo fueron desde sus inicios, pero otros, se iniciaron en su formación intelectual en las tesis del centralismo; su cambio obedeció al replanteamiento de las ideas o a su sometimiento en la guerra; los seguidores de las ideas federalistas.

En la Nueva Granada fueron: CAMILO TORRES, MIGUEL DE POMBO, FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS, JOAQUÍN CAMACHO y LAGO (primer presidente de Colombia nacido en Boyacá), MANUEL RODRÍGUEZ TORICES, JOSÉ MARÍA DEL CASTILLO y RADA, ANTONIO BARAYA, JOAQUÍN RICAURTE, FRANCISCO MIRANDA, JOSÉ MANUEL RESTREPO, MANUEL CAMPOS, ATANASIO GIRARDOT, FRUTOS JOAQUÍN GUTIÉRREZ, CUSTODIO GARCÍA ROVIRA, JOSÉ FERNÁNDEZ MADRID, MARIANO DEL CAMPO LARRAONDO, JORGE TADEO LOZANO, L UIS EDUARDO DE AZUOLA. Y si se quiere también el General FRANCISCO DE PAULA SANTANDER fue federalista.

--Ideas angloamericanas y francesas que influyen en la Primera República Granadina. En defensa del sistema federal, sus difusores pregonaban los siguientes argumentos:

1. La población granadina dispersa, en una gran extensión territorial debe ser controlada desde varios núcleos y no desde uno central.
2. Las provincias de la Nueva Granada deben valerse por sí mismas; y el sistema federal favorece el desarrollo individual de cada una de ellas. En esta forma se desarrolla todo el territorio.
3. La concentración de poder en un centro hace que los procesos de gobierno sean lentos y esto causa perjuicio a las provincias.
4. Este sistema regional tiene raigambre; en factores geográficos y el aislamiento fomentado por la metrópoli; tanto en sus colonias en general como en las provincias en particular; bajo la forma de una unidad política en el Imperio y una relativa autonomía en los cabildos para solucionar problemas regionales. El federalismo tenía como fuente ideológica la Constitución de los Estados

Unidos de América de 1776, la primera Constitución escrita del mundo y de ella se desprenden las tesis de:

1. Mínimo de autonomía central, máximo de los estados confederados.
2. Diversas tradiciones culturales, desde antes de la conquista.
3. Intereses regionales y el recelo frente a las diversas provincias del Virreinato.
4. La emulación entre los diversos estados confederados como fuente de progreso. Estas fuentes ideológicas que inspiraron a los ideólogos criollos, quienes fueron artífices de nuestra nacionalidad y por las que mostraron fervor por las ideas centralistas y federalistas.

Entonces dentro de este dualismo político, la anarquía era total, cada uno disponía de las ideas a su amaño y discreción. No había una concepción clara de la Nación, se imponían los conceptos personales; a nadie le cabía el país en la cabeza. El federalismo, fue el modelo de Estado que surgió en la primera etapa de formación del naciente país; fue incorporado en toda la América Hispánica; solamente tres de ellos no lo asumieron: Quito (lo que hoy es Ecuador), el Alto Perú y Santo Domingo (República Dominicana). Pero el federalismo sólo trajo guerras civiles, desolación y pobreza, en algunas de las nacientes repúblicas latinoamericanas, como ocurrió en la Argentina, la Nueva Granada y Guatemala. Y es que todas las antiguas posesiones españolas (virreinos, capitanías, presidencias), en América, querían ser libres e independientes, no se entendió qué era el centralismo y qué el federalismo. Cada provincia quería ser autónoma, y lo que antes estaba unido por lazos culturales y sociológicos ahora se separaban por ideologías políticas.

En Boyacá, por ejemplo Sogamoso se separó de Tunja, no admitía la superioridad de aquella. Así que la vida republicana, se movió entre el centralismo y el federalismo, sólo entre 1810 y 1819 se expidieron más de 20 constituciones, con esas tendencias; de las 15 Provincias Unidas se constituyeron como centralistas 7 y como federalistas 8. El hecho de adoptar Constitución, no impidió el respeto por el Derecho Indiano, el anterior derecho español fijado por las Siete Partidas, La Recopilación de Leyes de Castilla y Las Pragmáticas Reales, Órdenes, Decretos y Ordenanzas de todo tipo. La Nueva Granada, estaba dividida en 15 provincias: Santafé, Tunja, Socorro, Pamplona, Santa Marta, Cartagena, Mariquita, Veragua, Panamá, Popayán, Casanare, Neiva, Chocó, Antioquia y Rio Hacha. Cada una de las provincias que formaban el Virreinato de la Nueva Granada pretendió expedir su propia Constitución, así el Socorro, expide la primera Constitución (centralista) de América Latina, el 9 de agosto de 1810, Tunja a su vez expidió su Constitución el 9 de diciembre de 1811, siendo la sexta expedida entonces; ya lo habían hecho, como se dijo, el Socorro; Timaná de Garzón, el 6 de octubre de 1810, Cundinamarca el 30 de marzo de 1811; Repúblicas Unidas de la Nueva Granada el 27 de noviembre de

1811, Cartagena el 11 de noviembre de 1811, Casanare en 1812 y luego Pamplona el 22 de mayo de 1815, Mariquita, el 20 de junio de 1815, Neiva el 31 de agosto de 1815. Luego de afianzada la independencia en 1819, lograda en Boyacá; de igual manera, el constitucionalismo colombiano, se ha circunscrito a la lucha entre el federalismo y el centralismo después de 10 años de luchas intestinas, entre los partidarios de esas tendencias. Así tenemos que desde la primera república granadina, hasta hoy Colombia ha tenido los siguientes sistemas fundamentales o constitucionales de organización republicana:

1. La ley fundamental de la República de Colombia de 1819, de corte centralista, el Congreso de Angostura, el 17 de diciembre, organiza el Estado como república y le asigna el nombre República de Colombia (artículo 13). Políticamente la divide en tres departamentos artículo 2o. (Venezuela, Quito y Cundinamarca) y las capitales Caracas, Bogotá y Quito; cada uno con su propio gobierno y su propio vicepresidente, al fin y al cabo Simón Bolívar es un connotado centralista.

2. La Constitución de Cúcuta de 1821, Constitución de corte centralista. El Congreso Constituyente de Ocaña (1828), fracasó por la pugna entre federalistas y centralistas, pero más fue una tendencia entre los santanderistas partidarios de la federalización y los centralistas partidarios de Bolívar, que declaraban inadmisibles dicha propuesta, pues habían presentado un proyecto de Constitución con autonomía regional. Lo que desembocó en otorgar poderes omnímodos al Libertador.

3. La Constitución Bolivariana o Boliviana de 1828, por la cual se adopta por Decreto orgánico del gobierno de Colombia, el Estatuto Superior bajo la dictadura de Bolívar, copiada de la Constitución propuesta por el Libertador para la República de Bolivia (16 de noviembre de 1826), cuando reunido el Congreso Constituyente del Alto Perú de Chuquisaca (Sucre), requirió a Bolívar expediera una Ley Fundamental "hija de las luces, la experiencia y amor a la libertad". Estatuto de rasgos centralistas, bajo los elementos roussonianos de la filosofía política, las ideas de religión natural, el teísmo político, los derechos del hombre y los ideales de la Revolución Francesa. Aquí encuentra uno elementos del Bolívar roussoniano, su pasión por la lectura de los textos del francés es bien conocida como afición del libertador. Sólo que el pensamiento constitucional de Simón Bolívar y la tendencia bolivariana en general, se caracteriza por un poder fuertemente centralista, un ejecutivo conformado por un Presidente vitalicio, y un Vicepresidente cooptado por el Presidente, también vitalicio; un legislativo tricameral escogido de manera indirecta por el pueblo; conformado por: La cámara de los tribunos, la de los senadores y la de los censores cuatro ramas del poder público: poder legislativo, judicial, ejecutivo y el poder electoral; la

declaración de independencia del poder judicial de los demás poderes. Y la proclamación de los derechos individuales y las libertades públicas, serán sus principales características que influyen en la Primera República Granadina.

4. La Constitución del Congreso Admirable de 1830, es centralista. Que no rigió por haberse disuelto la Gran Colombia.

5. La Constitución de 1832 de la Nueva Granada de corte federal.

6. La Constitución de 1843 (segunda) de la Nueva Granada de corte centralista.

7. La Constitución de 1853 (tercera) de la Nueva Granada de corte centro-federalista.

8. La Constitución de 1858 de la Confederación granadina de corte federalista.

9. La Constitución de 1863 de Rionegro de los Estados Unidos de Colombia, Constitución típica del federalismo colombiano.

10. La Constitución de 1886 de corte centralista y conservadora (segunda) de la República de Colombia.

11. La Constitución de 1991, vigente desde el 4 de julio de 1991; de corte centralista y de tendencia neoliberal (tercera) de la República de Colombia. Siendo entonces desde 1819, siete las Constituciones centralistas y cuatro las Constituciones federalistas que han orientado el comportamiento democrático, con las siguientes características: presidencialismo fuerte, clericales, republicanas y una gama de libertades públicas.

Hoy cuando Colombia, se encuentra en proceso de negociación con un sector de los grupos alzados en armas en el documento de los temas a tratar, la mesa nacional de diálogos y negociación se advierten entre otros temas del derecho constitucional los siguientes: las reformas al Estado. Y en ella se encuentra la descentralización y el fortalecimiento del poder local y la de La reforma política para la ampliación de la democracia; a través de la reforma a los partidos políticos, reformas electorales, garantías a la oposición, a las minorías y los

mecanismos de participación ciudadana; y otros diez temas. Lo que quiere decir que nos encontramos nuevamente discutiendo las formas de establecer un nuevo régimen político para el país, entre: el Estado federal (federalismo); el Estado unitario (centralismo) y el Estado regional.”⁴

⁴ www.uniboyaca.edu.co/república2.pdf.

2. ESTADO REGIONAL

2.1 CONCEPTO DE REGIÓN

Se ha definido como: “1. *Porción de territorio determinada por caracteres étnicos o circunstancias especiales de clima, producción, topografía, administración, gobierno,...* 2. *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,...*”⁵.

La doctrina ha señalado: “*Las regiones son porciones de territorio homogéneas en un determinado aspecto; se encuentran comprendidas dentro de límites naturales o artificiosos; son discernibles porque poseen alguna característica físico-ambiental que las identifica y las individualiza. Las regiones muestran en el mapa el mosaico territorial de una Nación.*”⁶

“*La región es una realidad geográfica asociada a una cuenca hidrográfica; adicionalmente, puede llegar a ser una realidad etnográfica y cultural. La región en como realidad natural no se crea legalmente sino que se reconoce como tal, a diferencia de los organismos administrativos de las actividades en las regiones o subregiones, que realmente son los que se crean por normatividad*”⁷.

Se define región como una delimitación geográfica que se realiza en consideración de elementos comunes, sean económicos, sociales, culturales, geográficos, administrativos y políticos, que su territorio constituye un marco adecuado para la adopción de decisiones que promuevan el desarrollo del país dentro del proceso de descentralización administrativa, incluyendo aspectos que conducen a los individuos a entenderse como parte de un grupo humano distinto de otros y les genera por tanto un particular sentido de pertenencia que la ley no puede crearla de manera caprichosa, sólo se puede limitar a reconocer la existencia de una región merced a los elementos comunes que se comparta

⁵ *Diccionario de la lengua española. Real Academia Española. Vigésima segunda edición. Tomo 9. 2001.*

⁶ *PIEDRAHITA, José Luís. La tierra prometida (Una aproximación al Estado Regional). Talleres Gráficos Visión Creativa. 2006. Pág. 98*

⁷ *CONSEJO NACIONAL DE PLANEACIÓN, Trocha Nacional Ciudadana, editora Guadalupe Ltda. Bogotá julio 22 pág.36.*

dentro de un determinado espacio geográfico y que de suyo le diferencian de las demás regiones.

2.2 ESTADO REGIONAL

El concepto de estado regional, se tomará del maestro Georg Jellinek, de su obra Teoría general del estado, ya que considero que es una aproximación exacta de lo que se debe tener en cuenta para desarrollar un estado regional y analizarlo desde el punto de vista constitucional colombiano para pretender saber si esa figura de regionalización se erige como descentralización administrativa o entidad territorial. Se conceptúa:” El nombre que conviene para todas estas formaciones es el de región (Land), tanto más cuanto que es usado a menudo en el lenguaje oficial de los estados de que tratamos. Se puede definir Land (en cuanto fragmento de un estado), como aquella parte de un estado que, frente a éste, posee elementos estatistas, independientes (territorio, pueblo, órganos de estado), y se diferencia, a causa de ello, de lo que es meramente parte o miembro de un estado (por ejemplo, asociaciones municipales); pero carece de un poder estatista independiente que descansa en su propia voluntad.”⁸

2.3 CARACTERÍSTICAS

Los estados regionales carecen de una soberanía absoluta, pero se les ha entregado a sus entidades territoriales una importante autonomía política, más allá de la administrativa, con lo cual pueden tomar decisiones en cuanto a su forma de gobierno con capacidad de dirigir y administrar la entidad territorial, de acuerdo a sus propias políticas. La autonomía política también implica la posibilidad de disponer de organismos administrativos y legislativos regionales, gozan de libertad y autonomía frente a sus problemas, pero no de soberanía para seccionar al Estado y a la Nación. En la misma medida, se caracteriza por la creación de colectividades territoriales dotadas de competencias exclusivas, garantizadas por la constitución.

El fundamento de la organización del estado regional son sus regiones, las cuales atendiendo a la unidad de su soberanía se la entrega al estado regional y este reconoce y respeta la autonomía política y administrativa de sus asociados, según exista órganos particulares en la región, “se han dividido estas en

⁸ JELLINEK George. Teoría General del Estado, (la estructura del estado), Impresora y Encuadernadora el progreso, S.A. de C.V. 2002, México D.F. pág. 577.

desorganizadas y organizadas. Las segundas pasan por varios estadios, conforme al carácter de su constitución, o bien las modificaciones de éstas son sustraídas a toda participación del parlamento o a toma éste una parte pequeña o grande en aquella, o puede suceder que toda modificación constitucional dependa del consentimiento de la representación parlamentaria de la región como acontece en Croacia y Finlandia. Las regiones pueden estar mucho mas protegidas en el círculo de su competencia contra ataques de la legislación del estado dominante que los estados miembros en el estado federal.

Atendiendo a las relaciones exteriores, desaparece la peculiaridad de los elementos estatistas de la región, pues no podrían alcanzar existencia dentro del derecho internacional. Todos sus elementos valen, pues, exteriormente no más que como propios del estado. En esto se encontrará también una distinción esencial entre región y estado dependiente, el cual puede tener una personalidad internacional limitada.

Región indica, el límite extremo a que puede llegar la descentralización de un estado sin destruir el carácter de la unidad de este. Aun cuando tal unidad no sea perfecta, nunca puede suprimirse completamente el carácter de estado. Los conceptos jurídicos son rígidos y la vida es fluuyente. Los límites necesitan, por tanto, ser mostrados a través de las transiciones.

Políticamente, región significa, en general un elemento de un estado imperfecto o de la desorganización de éste. Las regiones anexas pueden ser separadas de la metrópoli sin que la vida interna de ésta sea afectada. Pero el estado que posee regiones como partes integrantes de él está falto de una unidad política. A menudo existe entre los miembros un impulso centrífugo a una mayor independencia, y entonces la permanencia de esta forma de estado se hace tan precaria como la de mayor parte de las uniones entre estados. La existencia de regiones descansa, en general en las mismas causas que la mayor parte de las confederaciones, a saber: en la imposibilidad nacional, histórica y social para fundir en una unidad masas populares que están muy separadas. A la acción centrífuga corresponde por parte del estado frecuentemente una tendencia centralizadora, y de aquí nacen las luchas internas, tan largas a veces. La descentralización por regiones se diferencia políticamente de la descentralización mediante la autonomía administrativa, en que ésta es uniforme normal y anormal aquella, que tiende a nuevas formaciones de estados o a una centralización más fuerte, que conduce a desposeer a las regiones constitucionalmente de su carácter peculiar”.⁹

⁹ JELLINEK George. Teoría General del Estado, (la estructura del estado), Impresora y Encuadernadora el progreso, S.A. de C.V. 2002, México D.F. pág. 579.

Encontramos en lo expuesto, las principales características del estado regional que servirán de fundamento al momento de la regulación de la ley de ordenamiento territorial en Colombia.

3. ¿ESTÁ EN LA REGULACIÓN DE LA LEY ORGANICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL LA SOLUCIÓN DE LA CRISIS SOCIAL Y ECONÓMICA QUE AFECTA A COLOMBIA?

3.1 LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991

En Colombia con la constitución de 1991, se construyó una nueva cultura en la forma como debía actuar el estado para garantizar a sus ciudadanos la prestación de sus necesidades básicas insatisfechas y al mismo tiempo su participación en la toma de las decisiones. Así fue como se eligió a todas las ideologías políticas, culturales, étnicas, económicas y sociales, se estableció una normatividad acorde con los propósitos fijados, se decidió fortalecer los principios fundamentales de los ciudadanos, al mismo tiempo se hizo un reconocimiento al poder primario, se plantearon propuestas de un estado federal o regional, que al final culminó con un estado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, dejando abierto el camino para la construcción de nuevas entidades territoriales como son las provincias y las regiones en los términos de la Constitución y la ley, ello fue una culminación en que la soberanía la tiene el estado como eje central.

Los problemas políticos, económicos, sociales, culturales y de convivencia que tiene el país se los ha querido solucionar por diferentes medios, acudiendo a ayudas internacionales que han fracasado en su intento y apenas si logra, respetarse los derechos individuales de sus asociados, La concentración de pobreza, miseria, desempleo, educación, salud, vivienda, en las ciudades, municipios y zonas rurales, han llevado a plantear si son los municipios y departamentos ineficaces en la administración de sus recursos y en proponer planes de desarrollo acorde a las necesidades que se les presenta o por el contrario, existe otros factores que impiden su puesta en marcha, se ha manifestado que en la mayoría de los departamentos y municipios el exceso de burocracia es una de las fuentes por las cuales existe el gran déficit fiscal, que se invierte el presupuesto en gastos de financiamiento y no de inversión por lo cual no se puede garantizar el mínimo de derechos fundamentales a sus asociados. Pero debemos tener en cuenta que en la misma constitución se plantea desde 1991, la posibilidad de crear las provincias y las regiones, que se pueden entender en dos concepciones 1. Como forma de gobierno 2. Como mecanismos de descentralización del estado. La carta magna consagró esas dos posibles formas de organización territorial amparada en una descentralización de las funciones del estado para garantizar el cumplimiento de

sus fines y no como forma de gobierno, donde entrega soberanía y se constituyen estados autónomos. Ello se infiere en que el desarrollo de esas provincias en el primer aspecto parte de la asociación de municipios y el de regiones de unión de departamentos, como se ve todo esta reglado, esas uniones o asociaciones son con propósitos definidos y concretados ya constitucionalmente, tales como beneficios en la construcción de obras, prestación de servicios públicos esenciales, la continuidad de la cultura y de la identidad regional, pero sometidos al imperio del estado, éste les entrega inclusive competencias, recursos, propone planes de desarrollo de acuerdo a las entidades territoriales existentes, pero no les entrega autonomía absoluta y ello hace que el estado colombiano se desarrolle desde el gobierno central. De ahí la importancia de que la ley orgánica de ordenamiento territorial sea reglamentada y nuestros legisladores encuentren la posibilidad de asociar los municipios, fusionar, o redimensionarlos para que puedan acceder a unas mejores fuentes de administración y desarrollo, Importante resulta que las regiones se constituyan por el espacio físico espacial.

La problemática política, social y económica de Colombia, se ha presentado desde toda la historia tal como se observo en el capítulo de los antecedentes del federalismo en Colombia, inclusive se concluye que la creación de tantas constituciones débiles unas de orden centralista otras de carácter federalista estaban inspiradas en caprichos de unas personas o en la mala aplicación de conceptos sobre el tipo de estado. En la actualidad los diferentes grupos al margen de la ley, quieren imponer políticas de un estado federal, otros políticas de estados regionales, esto ha llevado a que en una parte del territorio colombiano se pierda la soberanía o mejor no se la ejerza, es ahí donde el legislador debe actuar devolviendo la gobernabilidad a esos territorios, de ahí la importancia extrema de la regulación de la ley de ordenamiento territorial.

3.2 FEDERALISMO O REGIONALIZACIÓN

En el plano teórico y doctrinal podría decirse que sólo existe una diferencia de fondo entre el Estado Regional y el Estado Federal. En el primer caso, el punto de partida es la unidad del Estado Central, que como titular del poder y en ejercicio de su soberanía, decide trasladar parte de sus atribuciones políticas a las unidades territoriales que lo conforman e integran. Dicho con otras palabras, el Estado Central decide compartir los atributos políticos de su soberanía con las Regiones; por eso les concede el derecho a participar en el ejercicio de sus funciones constituyente y legislativa.

En cambio, en la versión del federalismo que más se acomoda a los principios

propios de ese sistema, el proceso descrito es inverso: son los Estados federados los que ceden parte de sus atribuciones al Estado Federal o Estado Central. Los titulares del poder son los Estados que se federan y que voluntariamente aceptan traspasar al Estado Federal parte de las funciones que les pertenecen en virtud de la cláusula general de competencia que tienen a su favor. Por ello, las competencias del Estado Federal son meramente residuales.

Lo anotado explica porque en el caso del federalismo se habla de pluralidad de soberanías -la del Estado Central y las de los Estados miembros- y en el del Estado Regional, la noción predominante es la de Autonomía. También explica por qué los Estados Federados tienen cada uno su propia Constitución y las Regiones se rigen por Estatutos.

Vidal Perdomo precisa y explica todo lo anterior así:

"...el Estado Federal surge por la asociación o agrupación de Estados independientes que se integran en una Federación, mientras que la regionalización es un proceso en el que se acentúa la descentralización dentro de un Estado existente...";

- "en lugar de emplear el concepto de soberanía... es sobre la noción de autonomía que se edifican los poderes que se reconocen a las Regiones";

- "la autonomía y no la simple descentralización... es el concepto característico del sistema regional y al cual se le ha querido dar, en parte de la doctrina y en cierta jurisprudencia, un sentido más hondo que el de descentralización..."

- "...estatutos son las reglas principales de las Regiones (equivalentes en la teoría a las Constituciones de los Estados miembros de las Federaciones)...";

- "...cada Región tiene un Estatuto que, en armonía con la Constitución, determina su forma de gobierno y los principios fundamentales de su organización y funcionamiento"; y

- "la facultad de conferirse un ordenamiento propio en las autonomías sería derivada y no originaria: los ordenamientos son secundarios por lo mismo"¹⁰.

En la Constitución Política de 1991, se dejó a un lado el estado federal y se abrió la posibilidad para que se de lugar a la región como nueva forma de

¹⁰ VIDAL Perdomo Jaime. La región y la ley de Ordenamiento Territorial Centro Editorial Universidad del Rosario, Bogotá D.C. 2001. Pág. 32

Entidad Territorial, por lo que es factible hablar de una significativa evolución del concepto de región con consecuencias jurídicas y administrativas. Pero tal posibilidad ha dado origen a un extenuante debate e intercambio de opiniones y propuestas entre sectores interesados en el tema, sin que hasta la fecha haya representado nada práctico en la vida administrativa de la nación, al punto, que ni siquiera se ha proferido la Ley Estatutaria de Ordenamiento Territorial.

No falta quienes, descartando la continuidad de los departamentos, dirigen sus estudios a determinar si lo más conveniente es construir un Estado Regional o uno Federal. Sin embargo, ante tal criterio debe señalarse que Colombia no aguanta una federalización por cuanto somos una cultura política frágil e inmadura y no llegaríamos a colocar en práctica el verdadero diseño de la federalización, prueba de esto son las Repúblicas africanas, Argentina y Venezuela, que si se repara tienen problemas políticos, sociales y económicos más graves y complejos que los nuestros. La regionalización como estado no es viable en Colombia, por cuanto Colombia no posee regiones diseñadas en función a una estructura físico espacial del territorio sino de intereses políticos.

3.3. LOS MUNICIPIOS

Esta entidad territorial, se ha considerado como la más significativa en la aplicación de la democracia de los ciudadanos y de manera directa se encuentra encargada en un inicio en la prestación de los servicios públicos esenciales, la salud, educación, construcción de vías, ahí converge la cultura, la recreación, la idiosincrasia, genera lasos de afecto y solidaridad, entre sus habitantes.

La prestación de la mayoría de los servicios esenciales del individuo ha generado que en la mayoría de los municipios exista un déficit fiscal, y con ello sus contradictores han querido terminar con esta unidad territorial, es cierto que varios municipios tienen problemas y su falta de manejo en la administración pública los ha llevado a tener dificultades económicas, sociales, culturales, graves, además que los actores al margen de la ley; quienes han intervenido en la voluntad electoral, ha generado que la autonomía de las autoridades locales sea mínima traduciéndose todo esto en el no ejercicio de la democracia participativa.

La normatividad uniforme que existe en cuanto a la categorización de los municipios hace que no se desarrollen formas de gobierno local de acuerdo a sus necesidades fundamentales, adecuando la contratación pública, el

presupuesto, y gestión en general a sus complejidades acorde a su tamaño y estructura.

3.4 MODERNIZACIÓN DE LOS DEPARTAMENTOS.

Sobre el departamento, hay opiniones divididas entre quienes manifiestan que es una entidad territorial que no aporta al desarrollo de la colectividad, que es costoso e inútil, y quienes lo defienden colocan entre otras razones su valor histórico y el carácter centenario de su creación, a nivel internacional expresan que en todo estado existe una entidad territorial intermedia entre el gobierno local y el nacional y que esos son los departamentos quienes se encargan de crear unos espacios de decisión, estructuras organizativas, y administrativas de tipo político para proteger aspectos de la vida social, cultural, económica y ambiental.

Las propuestas de cambio, que hagan viables los Departamentos, también son escasas. Hace poco, con apoyo internacional, el Gobierno contrató expertos e integró una "Comisión Intersectorial para la reforma institucional de los Departamentos".

Ahí se hicieron algunos comentarios, que revelan los graves problemas que viven las entidades departamentales entre ellas:

"- uno de los mayores obstáculos para su desarrollo institucional "está dado por la indefinición del papel que deben cumplir -los departamentos- en el sistema político colombiano";

"para los departamentos la situación es (muy) grave porque su papel no es claro y la falta de definición funcional le permite que haga todo y termine no generando ningún impacto con sus políticas";

- Aunque la Constitución del 91 los fortaleció, se ha entendido que fueron "concebidos como simples intermediarios entre la Nación y los municipios, sin papel propio, lo que los convierte fácilmente en un estorbo y un intermediario innecesario. Esta situación corroe la legitimidad de las autoridades departamentales cuya propia existencia es cuestionada de manera permanente"

- también han contribuido a ello los propios gobernadores, que en su agenda temática han privilegiado temas que les corresponden a los Alcaldes porque estos temas son más cercanos a las necesidades primarias de los ciudadanos, lo que puede generar réditos políticos en el corto plazo. Todo esto ha llevado a que los Departamentos, con

menos recursos, compitan con los municipios por la prestación de determinados servicios o por la realización de pequeñas obras;

- en la práctica los departamentos han sufrido la consecuencia de competir con los congresistas por la intermediación entre la Nación y las comunidades locales en lo que tiene que ver con la inversión pública y con la coordinación de la prestación de servicios nacionales en la periferia;
- "esta situación -ilegitimidad e ingobernabilidad- es de especial gravedad en relación con las asambleas, que son organismos altamente cuestionados, por lo que existen varias propuestas dirigidas a suprimirlas. Los mayores cuestionamientos que le hacen a las Asambleas se refieren a su alto costo, ya que las asignaciones que perciben los diputados suelen ser altas, incluso algunas similares a la que reciben los congresistas,
- "no en pocos casos la relación entre los gobernadores y las Asambleas departamentales es de confrontación y en la mayoría está mediada por relaciones de intercambio burocrático".¹¹

Las recomendaciones de la Comisión fueron:

- "1. Después de advertir que la Comisión propone fortalecer institucionalmente "la forma de Estado consagrada actualmente en la Constitución", es decir de mantener el modelo territorial vigente, pide desarrollar legalmente el concepto de autonomía.
2. Convertir al departamento en el promotor del desarrollo económico y social de su territorio, relevándolo de la función de proveedor de servicios sociales básicos.
3. Hacer una precisa distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno.
4. Trasladar competencias nacionales a los departamentos.
5. Crear un mecanismo eficaz de intermediación entre el departamento y los municipios.
6. Fortalecer la capacidad fiscal y de gestión de los departamentos.
7. Modificar el sistema de elección de las autoridades departamentales.

¹¹ VIDAL, Perdomo Jaime, en "La región en la organización Territorial del estado". Editorial Universidad del Rosario, Bogotá D.C. 2001, pág. 22

8. Establecer un tratamiento diferencial entre los departamentos,

9. Promover la creación de áreas de desarrollo territorial, y

10-eliminar las asambleas departamentales y sustituirlas por un concejo de alcaldes municipales;

- establecer las circunscripciones uninominales;

- ampliar el periodo de los gobernadores a cuatro años, sin que coincida con el del Presidente”¹²

El futuro del departamento debería ser entonces una entidad que represente la organización regional de los municipios y de las provincias, que genere mayor capacidad administrativa, ajuste fiscal y económico, donde exista austeridad en administrar lo público, para lo cual se debe dar una descentralización departamental, con nuevas competencias y retos, darle funciones de dirección regional de políticas de desarrollo, coordinación de los municipios y de los proyectos subregionales de desarrollo, hacer compatibles el proceso de diseño y ejecución de los planes de inversión, suprimir las funciones del departamento que lo convierten en organismo de inversión y dejarlo como coordinador de los planes de desarrollo municipales y provinciales.

Sería interesante reformar el código departamental, que data de 1986 de manera integral, para crear los mecanismos idóneos de una mejor forma de descentralización del departamento, y asumir competencias con mayor autonomía, y con capacidad para formular políticas de planificación del territorio y la inversión pública, además cumplir la función pública de ordenamiento territorial de las zonas rurales, para ello se debería crear en la ley orgánica de ordenamiento territorial un capítulo donde se ordene la construcción de los planes de de ordenamiento territorial departamental con énfasis en las zonas rurales, y los municipios y ciudades quedarían con los esquemas de ordenamiento territorial general y los planes de ordenamiento territoriales de base urbana.

3.5. LOS DISTRITOS

Los distritos fueron consagrados en el artículo 286 de la carta política, se les dio autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites constitucionales y legales, se les otorgó el derecho de gobernarse por autoridades propias,

¹² VIDAL, Perdomo Jaime, en “La región en la organización Territorial del estado”. Editorial Universidad del Rosario, Bogotá D.C. 2001, pág. 24.

ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos y establecer tributos para el cumplimiento de sus funciones y participar de las rentas nacionales.

En Colombia hay en la actualidad cuatro distritos: El Distrito Capital de Bogotá, Distrito Turístico y Cultural de Cartagena, Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta; estos creados en la constitución de 1991, y el Distrito Portuario y turístico de Barranquilla, creado por el acto legislativo No. 01 de 1993.

El Congreso de la República, a través de los actos legislativos, puede crear nuevos distritos, con el fin de darle autonomía a un territorio determinado para que manejen sus asuntos administrativos, financieros, culturales, turísticos.

Como están consagrados los distritos no se observa que sean participes de una verdadera autonomía, su función política sigue atada al nivel central y con una descentralización administrativa que le permite cumplir de una mejor manera la prestación de los fines esenciales del estado.

3.6 PROVINCIAS COMO ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS.

El municipio es una entidad territorial fundamental en la división político-administrativa del Estado, que le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le otorgue la Constitución y la ley. La pregunta que surge es ¿qué pasa si esos municipios se asocian creando unas asociaciones superiores municipales, formadas o reorganizadas para determinados fines que son esenciales para el conocimiento y ordenación de los municipios, que contienen un territorio, individuos y poder independiente? y que se distinguirían del poder central en la falta de un "imperium originario"¹³ ya que esa soberanía que tiene es derivada del propio estado.

¹³ "Pero se distinguen del Estado en que el municipio no posee un imperium originario, sino que le ha sido prestado por el estado. Todo Imperium de un municipio es derivado, incluso aquellos derechos de soberanía que se le han concedido como derechos propios." JELLINEK Georg, Teoría General del Estado, Impresora y Encuadernadora Progreso S.A. de C.V. México, D.F. 2002 Pág. 567.

Estos municipios tienen una comunidad de intereses entre sus vecinos, que no has sido creados por el estado sino por su cercanía y se les reconoce la facultad de asociación privada mientras no rebasen la institución del estado, pueden crear sus órganos propios, administrar sus bienes, gobernar sus asuntos locales, tiene el municipio una voluntad propia mientras una ley nacional no le quite o restrinja esa facultad en determinado asunto, tienen un imperio estatista que le da derecho a exigir el mismo, el poder de policía, el exigir prestaciones personales y reales de sus integrantes, todo ello con el fin de poder satisfacer sus fines primordiales, en este sentido es la aplicación de un mecanismo de descentralización administrativa de los municipios para desplegar toda su actividad dentro del campo político.

El estado mantiene su soberanía y obliga al municipio a observar la Constitución Política y las leyes, ahí radica la mayor o menor autonomía en la toma de decisiones que se les otorga a los municipios, dado que los intereses locales varían y muchas veces corresponden a objetivos individuales de su mandatarios o gobernantes o al poder político del momento, y en la actualidad a los intereses, de los grupos al margen de la ley (guerrilla o paramilitares), que han logrado influenciar en la voluntad del elector, y como consecuencia de ello han hecho que los intereses locales cambien y se fijen en función de la deslegitimación del poder soberano del estado y la ingobernabilidad de ese territorio municipal, esto ampliado a los intereses clientelistas y la corrupción, que generan burocracia, y como consecuencia de ello déficit fiscal hace que se pretenda crear las provincias a través de la asociación de municipios con el propósito de que se conviertan en impulsadoras de los objetivos de los municipios miembros con autonomía en sus decisiones y mejoramiento de sus condiciones de vida y prestadores de los servicios esenciales que busquen su beneficio común.

Considero que al hacer la regulación de las provincias a través de la ley de ordenamiento territorial, con rango de entidades territoriales dentro de sus competencias se les debe dar facultades de coordinación en los proyectos que busquen prestar los servicios esenciales de los municipios, con ello se fortalecería el aspecto social, económico y político de sus integrantes, y también en una política electoral integral se obligaría a los actores al margen de la ley a institucionalizarse para adquirir reconocimiento y participación en la toma de decisiones, dentro de su respectivo territorio.

Ahora se debe tener en cuenta que existen municipios desarrollados en lo económico, político y social, que por lo general son las grandes capitales de los departamentos, en contra de municipios donde no prestan a sus asociados ni los más elementales servicios públicos esenciales, los niveles de trabajo son escasos no tienen posibilidad de tecnificación, o de sistematización, sus

economías son eminentemente agrícolas donde su explotación es precaria o existiendo una explotación industrializada esta es inequitativa y su desarrollo académico es lamentable, en estas condiciones los objetivos que se plantean para las provincias serían retórica si se tiene en cuenta que es un gran número de municipios quienes viven en situaciones de marginalidad, por lo cual se debe reformar y rediseñar no solo la normatividad departamental sino municipal.

Esta propuesta de la creación de provincias se da en función de la descentralización administrativa y el manejo del ente territorial por el estado, para adecuar políticas de desarrollo y bienestar, esto no se puede concebir sin la desaparición o fusión de municipios, estableciendo políticas en la repartición de las transferencias, recursos de la Nación e ingresos propios y su manejo por los municipios de acuerdo al plan Nacional de desarrollo.

3.7 REGIONES ADMINISTRATIVAS Y DE PLANIFICACIÓN

De conformidad con el artículo 306: *“Dos o más departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación, con personería jurídica, autonomía y patrimonio público. Su objeto principal será el desarrollo económico y social del respectivo territorio”*.¹⁴

Continúa siendo el imperio del estado buscando la descentralización y facultando a los departamentos para unirse y conformar regiones administrativas y de planificación con el propósito de liderar y formular macroproyectos regionales o departamentales, representarían intereses provinciales y departamentales ante la nación, después de las concertaciones entre sus miembros, desarrollarían una planeación interdepartamental, que garantizaría el desarrollo armónico, integral, y sostenible del territorio e intervendrían en cada uno de los departamentos de manera interna para propender el desarrollo económico, social, cultural, ambiental de cada uno de ellos.

La Constitución Política entrega autonomía a las regiones, pero mantiene su soberanía central unificada, buscando la reorganización en el desarrollo del departamento.

El Consejo Nacional de Planeación ha conceptuado así sobre los objetivos que deben tener las entidades regionales administrativas y de planeación: “Las

¹⁴ Constitución Política de Colombia Editorial Leyer, Santa Fe de Bogotá D.C. 2003, art. 306.

regiones o las RAP deberán formar parte del Sistema Nacional de Planeación y desarrollarse de acuerdo con cuatro objetivos principales:

1. Agrupar los departamentos que están comprendidos en una misma región de carácter similar geográfico, social y económico.
2. Atribuirles funciones de coordinación de los departamentos comprendidos en la región.
3. Actuar como un nivel de planeación –el regional- del Sistema Nacional de Planeación, formado por la Nación, las regiones, los departamentos, y los municipios.
4. formular y ejecutar los proyectos de desarrollo de alcance regional, es decir, extradepartamental.
5. Fortalecer las regiones su representación en el congreso dentro del modelo de regionalización, para ganar autonomía como entes territoriales.”¹⁵

Son objetivos básicos que llevarían a una verdadera integración de los departamentos y a su vez existiría una comunicación directa con el gobierno central, plasmando el desarrollo armónico de cada región y con ello buscando el objetivo del mejoramiento de la crisis social, económica y política del país, sin embargo todo esta supeditado a la reglamentación de la ley orgánica de ordenamiento territorial.

El artículo 307 de la constitución política señala que previo el lleno de las condiciones establecidas en la respectiva ley orgánica, las regiones administrativas y de planificación podrán solicitar su conversión en entidades territoriales, categoría de entidad pública establecida en el artículo 286 de la misma normatividad.

3.8 REGIONES ENTIDADES TERRITORIALES.

La región entidad territorial debe tener un “estatuto” adoptado por ella, en el que se determine su organización interna y funcionamiento, según los lineamientos que prevea la ley orgánica, la que deberá regular, además, las atribuciones, los

¹⁵ CONSEJO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Trocha Nacional Ciudadana. Editora Guadalupe Ltda., Bogotá D.C. 2002 Pág. 47.

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

Respecto a la competencia de las entidades territoriales, les serán otorgadas mediante una ley orgánica, al tenor de lo previsto en los artículos 151 y 288 de la Constitución Política.

Transcurridos dieciséis años después de promulgada la Carta Política, aún no existe la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial en el país, a pesar de los diferentes proyectos que se han presentado, por lo que las dudas e inquietudes que existen sobre dicho tema aún no han sido resueltas. Este es el momento en que no se sabe a ciencia cierta si el proceso iniciado por el Constituyente será conducido hacia la regionalización de Colombia, a la redefinición de los departamentos, a una república de provincias con soberanías regionales. Sin embargo, la falta de expedición de la norma legal no sólo debe atribuirse al desinterés en el Congreso de la República, sino también a la falta de claridad en el texto constitucional, donde no se fijó un plazo perentorio que defina tiempo límite para tramitar la Ley, y aun más es una facultad y no un deber como esta redactada.

De acuerdo a la definición que se adoptó para la elaboración de este trabajo en lo referente al estado-región, se tiene que La constitución política, no permite que Colombia sea un estado regional, las razones, la Constitución trata de una descentralización de competencias para los departamentos después de que estos se hayan constituido en regiones administrativas y de ahí previo el trámite ordenado por las leyes orgánicas pasan a ser entidades territoriales, pero la constitución mantiene su imperio primario, y no permite la creación de estados regionales internos con autonomía política capaces de darse su propia constitución, o sus leyes que sean contrarios a las demás regiones del país, una región se dijo indica el límite extremo a que puede llegar la descentralización de un estado sin destruir el carácter de la unidad de éste, los conceptos jurídicos son rígidos y la vida es fluyente por tanto todo depende de su transición.

Si se toma la concepción política de región como aquel elemento de un estado imperfecto, en él tenemos que existe un estado que se desliga de uno y se une a otro o que se da un estado desorganizado que posee regiones como partes integrantes de él y falto de una unidad política, en las dos concepciones de estado no se observa que se den lineamientos constitucionales como para hablar de estado regional en Colombia, que esos estados buscan mayor independencia, y que como consecuencia de ello esa forma de estado se vuelve

tan precaria como la mayor parte de uniones de estados, en Colombia no existe esa independencia, de municipios, departamentos, distritos o territorios indígenas, por consiguiente su estabilidad se mantiene, pese a los diferentes actores sociales incluidos los grupos ilegales, dado como se viene insistiendo es una descentralización del estado para lograr sus fines estatales consagrados en la constitución.

3.9 DE LAS REGIONES NATURALES EN COLOMBIA

La existencia de las regiones no depende de la creación humana sino que se diseñan en función a la estructura físico espacial del territorio, y en especial de la concurrencia de elementos sociológicos, políticos, culturales, económicos, idiosincráticos, históricos, étnicos, en determinado espacio geográfico y que dan origen a fuertes vínculos en la población que la habita, por lo tanto el hombre sólo puede limitarse a reconocer e identificar la existencia de una región y a atribuirle efectos jurídicos ya sea de tipo administrativo, político, económico o territorial, y en ningún momento en intereses estrictamente políticos que se generan en situaciones coyunturales.

Desde ese punto de vista, vale indicar que en Colombia se reconoce la existencia de diferentes tipos de región ya desde la época de la colonización española. Como se expresa en el siguiente texto:

“Las costas, el altiplano cundiboyasense, los Santanderes, los llanos orientales, el núcleo nariñense, la selva amazónica, las montañas antioqueñas, las llanuras del Huila y el Tolima, el valle geográfico del Río Cauca. Tenemos otras regiones a las que la evolución socioeconómica fue agrupando: el Magdalena medio, el eje cafetero, la Orinoquia petrolera. En el siglo XIX diseñamos los Estados soberanos y esas fronteras todavía subyacen mental y sentimentalmente. Antioquia ha liderado el espíritu federalista. En el antiguo Cauca se habla de otro país, el país Vallecaucano. Los siete departamentos de la costa Atlántica hacen integración cultural, territorial, idiosincrásica más que unidad jurídica-administrativa. Sin considerar la Amazonía y Orinoquía hay quienes identifican nueve regiones en el territorio nacional: 1) Nariño y Cauca; 2) Valle y sur de Chocó; 3) viejo Caldas; 4) Antioquia y norte de Chocó; 5) La costa occidental, al occidente del Río Grande de

*la Magdalena; 7) Santanderes; 8) Tolima grande, incluido el Huila; 9) Cundinamarca y Boyacá*¹⁶.

La existencia natural de las regiones compuestas por los elementos que las caracterizaron como la colonización, lo socioeconómico, los estados federados y la idiosincrasia, son aspectos importantes de tener en cuenta al momento de crear y normativizar esos puntos en una ley orgánica de ordenamiento territorial, sin perder de vista que también es factor preponderante de estudio las regiones por su ubicación y que presenten similitud en su aspecto físico como el relieve, el clima, la vegetación y la hidrografía y condiciones parecidas en las características de su población y la forma como ella se relaciona con el medio, así las cosas estas serían: la región Andina, la región Caribe, la región del Pacífico, la región de la Orinoquía y la región de la Amazonía.

Todas ellas se encuentran constituidas por varios departamentos, no puede pasarse por alto que en el caso de las regiones Pacífica, Andina y Caribe, casi ningún departamento se encuentra totalmente dentro de una sola región, el departamento de Nariño tiene parte de su territorio en la región Pacífica y parte en la región Andina, igual ocurre con los departamentos de Cauca, Valle del Cauca, Antioquia y Chocó, o Caldas con Antioquia, ello no ocurre en regiones como la amazonía o la región caribe, donde los departamentos que las conforman se encuentran dentro de ellas, facilitando la plena identidad de región y departamentos a la vez.

Tal distribución se dan por condiciones naturales propias de las referidas regiones y a los patrones culturales que identifican a su población, por ello, en los casos de las regiones andina y pacífica, se da mayor identidad entre la población y zona geográfica pertenecientes a las regiones que entre las que forman parte de un mismo departamento, ello conlleva a resaltar que la distribución en regiones permitiría una mayor homogeneidad tanto de aspectos naturales: topografía, clima, económicos: recursos naturales, sectores y renglones de producción, primarios secundarios o terciarios, humanos: raza, culturales: valores, creencias, idiosincrasia, principios, conocimiento, tradiciones, mejorando en cierta medida la distribución que existe hoy en los departamentos, que no se dio con un estudio y análisis previo sino que fueron por momentos coyunturales en la época de la elaboración de las normas constitucionales de Colombia, y que con la constitución de 1991, se dio prioridad para constituir las regiones a partir de los departamentos, dándoles a estos un reconocimiento histórico y preferente dado el antecedente histórico para su conformación.

¹⁶ PIEDRAHITA, Jorge Luís. *La tierra Prometida (una aproximación al Estado Regional)*. Talleres Gráficos Visión creativa, Ipiales, 2006 Pág. 99

Al darse una regionalización teniendo en cuenta la estructura físico espacial del territorio, se lograría un desarrollo estructurado pero se deberá tener en cuenta las condiciones de construir la región y cuales son los criterios para su construcción, y esto aunado a los planes de desarrollo nacionales y regionales, si se aprovecha la posibilidad de reconocer las regiones que de manera natural se han constituido, a lo largo de muchos años, y se les otorga facultades administrativas, dejando de lado la división en departamentos, se daría lugar a la unión de iguales, de tal manera que cada región podría afrontar de mejor manera el aprovechamiento de sus potencialidades para la superación de las debilidades propios de cada una, y con ello se desarrollaría una mayor efectividad en la superación de la crisis económica, política y social que afecta a Colombia.

4. LOS TERRITORIOS INDIGENAS ENTIDADES TERRITORIALES.

A Las comunidades indígenas existentes en Colombia se les dio el rango constitucional en 1991, y frente a ello se les otorgó reconocimiento a su territorio, constituyendo a este como entidad territorial, con autonomía en la toma de sus decisiones y participación en las rentas nacionales, se les reconoció que la propiedad pertenece a la comunidad y en ese entorno se torna esta en inembargable, imprescriptible e inajenable, situación sui generis con el resto del territorio nacional, donde la propiedad privada se encuentra protegida y solo se puede expropiar por intereses comunes, con el fin de proteger su identidad como comunidad, el carácter de inajenable del territorio indígena restringe en muchas ocasiones el crecimiento de los municipios por cuanto en sus planes de ordenamiento territorial no pueden ampliarse más allá de la limitación territorial física, y en el actual momento con la internacionalización de la economía donde se necesita de infraestructura y vías de acceso al mar es un punto complicado de conciliar, claro que ello está respetando la autonomía de la entidad territorial de los indígenas. El reconocimiento a una compensación económica por quebrantamiento a sus vidas, valores, costumbres, pertenencias durante la época de colonización que tuvieron su amparo en mandatos internacionales, al obligar a indemnizar por los grandes destrozos y genocidios que se presentaron en la historia. Se dio también en el reconocimiento de otros aspectos de la vida como son: 1) El respeto al razonamiento cultural propio de los indígenas de conformidad con sus usos y costumbres y que les da su identidad propia. 2) La preferencia a un régimen especial en los territorios indígenas que reconozca la autonomía en concertación y asociación con la organización estatal. 3) Se reconoció a los resguardos y a las asociaciones de resguardos como autoridades tradicionales, con el propósito de buscar conformar una unidad de territorio mayor logrando una integración cultural, social, económica, más uniforme e integral de la comunidad indígena.

La ley orgánica de ordenamiento territorial deberá analizar, describir y desarrollar en su texto estos reconocimientos que son de índole internacional y que están integrados a la constitución política de 1991.

5. CONCLUSIONES

1. Históricamente la organización del Estado en Colombia al producirse su independencia del dominio español, se centro entre un sistema federal o central, que se constituyó en fuertes controversias ideológicas que a la postre debilitaron la unidad nacional, dando lugar a guerras civiles internas, a lo que se denominó la patria boba.
2. En la Constitución de 1991, se facultó al Congreso de la República para crear las regiones y las provincias como Entidades Territoriales, sin existir un término para la reglamentación de la ley orgánica de ordenamiento territorial.
3. La ley orgánica de ordenamiento territorial debe responder a un consenso de Estado, e integrando lo jurídico, sociológico, cultural, económico, étnico y la estructura físico espacial del territorio.
4. En la reglamentación de la ley orgánica de ordenamiento territorial, se debe respetar y mantener los municipios, departamentos, distritos y territorios indígenas, como entidades territoriales, con autonomía política y descentralización administrativa.
5. La Constitución Política consagra la creación de provincias como asociación de municipios, y las regiones como unión de departamentos, lo que se convierte en descentralización del estado para la consecución de servicios públicos y necesidades básicas insatisfechas de los asociados.
6. Los departamentos han recaído en Colombia, pero se debe tener en cuenta que estos son una entidad intermedia entre el nivel local y el nacional que se les asigna funciones, espacios de decisión, estructuras organizativas y administrativas de tipo político.

BIBLIOGRAFÍA

- AJA Eliseo. El Estado autonómico, federalismo y hechos diferenciales, Madrid, Alianza, 2003.
- BOBBIO, Norberto y Nicola Matteucci, Diccionario de Política, Siglo XXI, México, 1981, Tomo I.
- Consejo Nacional de Planeación, Trocha Nacional Ciudadana, Bogotá, editora Guadalupe Ltda. 2002.
- Constitución Política de Colombia, Bogotá, editorial Leyer 2003.
- Diccionario de la lengua española. Real Academia Española. Vigésima segunda edición. 2001.
- Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, edición española, Aguilar, Bilbao, 1974.
- ENOCH, Albertí, El federalismo cooperativo alemán, Madrid, C.E.C, 1986.
- HERNÁNDEZ Becerra, A. Ordenamiento y desarreglo territorial en Colombia, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2001.
- JELLINEK Georg, Teoría General del estado, México, D.F. Impresora y encuadernadora el Progreso S.A. de C. V. 2002.
- KELSEN, Hans. Teoría general del Estado, México, E.N. 1979.
- PENAGOS Gustavo, Derecho Administrativo Colombiano, Bogotá D.C. Editorial ABC Ltda, 2005.
- PIEDRAHITA, José Luis. Descentralización hora cero. Ipiales, Cedigraf, 2000.
- PIEDRAHITA, José Luis. La tierra prometida (Una aproximación al Estado Regional). Ipiales, Talleres Gráficos Visión Creativa. 2006.
- PINA, Rafael de y Rafael de Pina Vara, Diccionario de Derecho, Porrúa, México, 1991, 17a. Edición.
- RAWLS Jhon, Liberalismo Político, Santafé de Bogotá D.C. 1996.

Sanzone Michel y John Reagan, El Nuevo Federalismo, Nueva York, Oxford University Press, citado por Eliseo Aja, en El Estado autonómico, federalismo y hechos diferenciales, Madrid, Alianza, 2003.

VIDAL, Perdomo Jaime. La Región y la Ley de Ordenamiento Territorial. Centro Editorial Universidad del Rosario, Bogotá, D.C. 2001.

VIDAL, Perdomo Jaime. ¿Descentralización? ¿Regionalización? ¿Federalismo? Bogotá, D.C. publicaciones de la Universidad Externado de Colombia, 1981.

www.uniboyaca.edu.co/república2.pdf.