

¿La regionalización en Colombia también se decanta por el modelo francés?

Is Regionalism in Colombia Following the French Model?

Legem

Álvaro Lastra Jiménez¹

Universidad del Atlántico, Colombia

<https://doi.org/10.15648/legem.1.2021.2987>

¹ Profesor de carrera, Universidad del Atlántico, Colombia. Doctor en Derecho, Universidad de Navarra, España.

Correo electrónico: alvarolastra@mail.uniatlantico.edu.co

CvLAC: http://scienti.colciencias.gov.co:8081/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0000256650



Lastra Jiménez, Á.
(2021). ¿La regionalización en Colombia también se decanta por el modelo francés? *Legem*, 7(1), 97-119. <https://doi.org/10.15648/legem.1.2021.2987>

RESUMEN

La fortaleza de un Estado se encuentra en sus instituciones, un nacionalismo equilibrado, el poder legítimo, democrático y justo, así como en una organización del territorio con iguales elementos, pero que además atienda sus propias dimensiones, logrando el equilibrio entre tamaño, territorio y recursos. Sin embargo, la gran debilidad del Estado colombiano radica en que, a pesar del tiempo, no ha logrado el traje a su medida. La Constitución de 1991 ofrece opciones a las regiones, pero es equívoca: no queda claro a cuál modelo territorial apuntaba. Tras una prolongada lucha, el país apunta al modelo de Estado regional de corte francés, es decir, de Estado unitario, pero con descentralización administrativa a nivel regional, emergiendo así una entidad territorial nueva con sus propios requerimientos.

Palabras clave: regionalismo, descentralización, Colombia

ABSTRACT

The strength of a State is found in its institutions, a balanced mixed of nationalism, legitimate, democratic, and equitable power, as well as in a form of organization of the territory that includes these elements. However, it also necessary that the State can manage its' own dimensions, achieving a balance between the size of the population, the territory, and its resources. Unfortunately, Colombia's most noticeable weakness lies in the fact that it hasn't been able to find a model tailored to its needs. The 1991 Constitution offers alternatives to regions, but it is of equivocal nature: it is not clear what territorial model it is aiming for. After a prolonged struggle, the country seems to be pointing towards the French regional State model, that is, a unitary state, but with administrative decentralization at the regional level, thus leading to the emergence of a new territorial entity with its own needs and requirements.

Keywords: regionalism, decentralization, Colombia

■ Planteamiento del problema

La departamentalización y muchas de las reformas políticas y constitucionales en Colombia, que se dieron durante los siglos XIX y XX, tuvieron su matriz cultural en la organización territorial del Estado francés, un Estado históricamente centralizado y centralista por definición, y cuyo modelo, sin reparo alguno, fue exportado al resto del mundo con sus bondades y sus inconvenientes, pero un modelo que, al menos en Francia, ha funcionado a satisfacción (Suelst-Cock, 2008).

Sin embargo, no obstante la devoción colombiana por este prototipo territorial, se trata de un modelo que, al menos en nuestro medio, ha presentado algún tipo de dificultad habida cuenta de la extensión del territorio colombiano, que es dos veces superior al de Francia. Esto, naturalmente, complica las cosas desde el punto de vista democrático porque los ciudadanos de la provincia no se sienten plenamente partícipes de un Estado que los tenga en cuenta de manera adecuada, y ello termina por comprometer al mismo sistema político (Estupiñán Achury, 2006).

Bien sabemos que los institutos políticos no son ni buenos ni malos en sí mismos, siempre y cuando funcionen bien y tengan un respaldo genuinamente constitucional. En este sentido

es correcto pensar que un modelo centralista sea lo más apropiado y conveniente para un país geográficamente pequeño, como lo son, por ejemplo, los países centroamericanos o los del norte de Europa, pero se hace altamente gravoso para países de mayor dimensión territorial, como es el caso de Colombia.

Como lo demuestra la historia y el presente, esta ha sido la razón por la cual no existe una correspondencia adecuada entre nuestras circunstancias fácticas y lo predicado por el ordenamiento jurídico. Hasta guerras entre federalistas y centralistas encontramos en el siglo diecinueve. Hoy, el Estado colombiano sigue siendo un Estado disfuncional desde el punto de vista de sus elementos esenciales, lo que le quita capacidad para enfrentar con éxito los retos y desafíos de la globalización y la competitividad, así como para responder democráticamente a las necesidades y aspiraciones de los habitantes de todo el territorio, especialmente, de quienes viven en zonas alejadas del centro de poder (Katime Orcasita & Sierra Cadena, 2006).

El desorden territorial complica las cosas a tal punto que existe un efecto altamente nocivo para el mismo centro de poder que, en su desconfianza hacia las regiones y en su afán de controlar todo desde los despachos burocráticos de funcionarios que están a su servicio, termina por deteriorar de forma exorbitante el nivel de la calidad de vida en las grandes urbes, particularmente, en la gran capital, debido a una movilidad anárquica y a una superpoblación desplazada que llega de las regiones en busca de mejores oportunidades (Jordana, 2001).

■ Revisión actual del tema

Un defecto estructural del Estado

Sin unidad territorial no hay Estado como tal. El anterior es el caso de la unión entre Escocia e Inglaterra, donde cada

país mantiene su propio escudo, bandera, himno nacional y equipos de fútbol en los mundiales, entre otras cosas, porque la unión no fue de carácter territorial, sino directamente de reparto del poder y de coronas; esa es la razón por la cual surge el Reino Unido de la Gran Bretaña. Como consecuencia, las instituciones ya no son estrictamente inglesas o escocesas, sino británicas, pero los territorios sí siguen siendo independientes el uno del otro: el de Inglaterra, por un lado, y el de Escocia, por el otro lado (Pérez Nieves & Bonet, 2006).

En cambio, el Estado español sí es un Estado de manera formal, aunque en su interior existen regiones especiales con características de “naciones”, como es el caso de Cataluña, el País Vasco y Galicia, pero es porque la soberanía se ejerce sobre un solo territorio (Pérez Nieves & Bonet, 2006). Hay teorías que sostienen que esto es reflejo de la herencia medieval de la península ibérica, donde la “gran España” estaba compuesta por varios reinos, entre ellos Navarra y Portugal. No obstante, lo cierto es que hoy el artículo segundo de la Constitución española dice que:

La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas. (art. 2 Constitución Española)

Y el artículo primero dice: “La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado” (art. 1 Constitución Española). En consecuencia, España es un Estado unitario, pero descentralizado, no solo en términos administrativos, sino también constitucionalmente políticos (lo que permite la autonomía regional); de ahí que sus regiones tengan parlamento propio y puedan legislar de manera bastante similar a como lo hacen los estados federados (Fusi, 2000).

Sin embargo, aunque en la teoría tales circunstancias especiales indicarían la presencia de situaciones problemáticas desde el punto de vista territorial, lo cierto es que el caso de Escocia obedece a una fórmula *sui generis* —también parecida a la federal—, derivada del sentido común anglosajón para ponerle fin a un conflicto entre esas dos naciones, pero que está por fuera de los modelos de organización territorial más conocidos y en la práctica ha funcionado bastante bien, aunque con los naturales reclamos de más autonomía por parte de Escocia cada cierto tiempo (López Basaguren, 2014).

Menos fácil ha sido el experimento español porque también resulta un tanto *sui generis* que una nación, en el marco de su organización estatal, albergue no solo a varias regiones, sino también a varias “nacionalidades”. Este diseño en la Constitución española está bien concebido y, en la práctica, sus resultados han sido bastante benévolos, en la medida en que los ciudadanos de las provincias gozan a satisfacción de autonomía, de libertad política y de presencia del Estado, aunque —si bien ese “Acuerdo sobre lo Fundamental” se dio en 1978, hace ya bastantes años—, en lugar de madurar y consolidarse, a veces da la impresión de lo contrario. Basta con observar los brotes de inconformidad tanto en el país Vasco como en Cataluña, que se expresan en reclamos no solo de más autonomía, sino también incluso de independencia y de separatismo, algunas veces acompañados de violencia y hasta terrorismo (Colomer, 2018).

La situación de Colombia es diferente: los ciudadanos de la provincia no sienten autonomía, ni libertad política territorial, ni presencia del Estado, pero la naturaleza unitaria de su Estado permanece incólume; nadie la cuestiona ni presenta dificultades de ningún tipo, salvo por la intolerable y excesiva dependencia del nivel central, expresada y bien reflejada en los gritos de “región Caribe independiente”, dados por Vicente Noguera Carbonell, un importante alcalde de Barranquilla, en el marco de un histórico partido de fútbol, lo que a la postre

solo quedó en el anecdotario de la ciudad, y como arma de los contradictores de la idea regional. El nuestro es más un problema práctico donde no se ve descentralización ni administrativa (como la francesa) ni política (como la española). Nos preguntamos, entonces, si Colombia no presenta problemas de separatismo ni de ausencia de unidad intrínseca de su Estado, ¿a qué responden sus problemas prácticos?

A nuestro modo de ver, a Colombia le quedó pequeña la departamentalización. Su extensión territorial y su estructura “natural” de país de regiones no se acogen adecuadamente en su ordenamiento jurídico. Tenemos un problema estructural, pero no de fondo, sino de forma. Se trata de un defecto en su formulación teórica que debe ajustarse a su realidad fáctica regional. Se debe pasar de la departamentalización a la regionalización, sin afectar su factura unitaria.

La lucha por la regionalización

La regionalización o el modelo de Estado regional es una fórmula que apareció después de la Segunda Guerra Mundial, cuando los países de Europa se reconstruyen de la devastación y adoptan las llamadas “constituciones modernas”. Algunos dicen que se trata de una especie de Estado intermedio entre el federal y el unitario; otros sostienen que se trata de una variante del Estado unitario, que es donde la descentralización política tiene cabida, y ya sabemos que existen dos clases de descentralización: la administrativa y la política. En este sentido, entonces, estaríamos hablando de que la regionalización es una expresión de la descentralización, que puede manifestarse según el diseño francés o según el diseño español o italiano; el primero convive con el centralismo político y el segundo permite la existencia de parlamentos regionales con plena capacidad legislativa (Antona Antón, 2004).

Desde nuestra perspectiva, ambas interpretaciones son válidas, aunque puestos a escoger seguramente preferimos la pri-

mera opción por considerarla más aproximada a la realidad. ¿Cuál sería la razón? Simplemente un tecnicismo conceptual. En efecto, al ser todo Estado unitario, por naturaleza, los también llamados “Estados federales”, que en Europa aparecieron en esas ya mencionadas “constituciones modernas” —tales como la alemana o la austríaca—, en lo que consisten es en federalismos desteñidos e impuestos, a tal punto que, más que un “pacto federal” —como originariamente ocurrió en Suiza o EE.UU.—, lo que en realidad hay es pura y simple descentralización; claro, no en su versión administrativa, sino política, dado que allí los denominados “Estados federados” también tienen parlamentos y legislan (Pérez Calvo, 1998). Esta modalidad federal, al decir del profesor Karl Loewenstein, consiste en un “federalismo cooperativo”, para distinguirlo del genuino.

Adicionalmente, podríamos agregar otra razón: los Estados unitarios, no obstante su naturaleza indisoluble, tradicionalmente han estado más asociados al centralismo político que a la descentralización; esa es la explicación para que en España no se hable de Estado unitario, sino de “Estado autonómico”, para que en Alemania tampoco se hable de Estado unitario, sino de “Estado federal”, y para que en Francia tampoco se hable de Estado unitario, sino de Estado regional, gracias a la regionalización (de corte administrativo) introducida en la Constitución de la V República. Así las cosas, resulta mucho más cómodo clasificar los Estados como *unitarios federales*, *unitarios autonómicos* y *unitarios regionales* (Pavani & Sabrina, 2010). En tal sentido, el Estado colombiano actual clasifica sencillamente como *unitario regional* (en la ley, más no en la realidad).

Del Estado unitario centralista al Estado unitario regional

De acuerdo con lo ya expresado, en términos teóricos, el viaje colombiano del Estado unitario centralista al Estado unitario regional ocurre en “cámara lenta”, esto es, en esencia seguirá siendo un Estado de factura unitaria —dada la naturaleza unitaria intrínseca de todo Estado—, la cual, repito, no está siendo cuestionada en modo alguno, pero adicionalmente podrá adquirir la modalidad regional si las formulaciones jurídicas, que ya existen, son traducidas a la realidad. Igual ocurrirá con su tipo de descentralización, que seguirá siendo de corte administrativa; esta formulación también está fuera de discusión y debe conservarse.

En donde se tiene que producir un avance es en trascender el actual modelo de departamentalización, que claramente quedó desfasado, y seguir los pasos del esquema francés, es decir, adoptar, de una vez por todas, el modelo de regionalización, de tal suerte que el traje esté hecho a la medida, en donde esa realidad colombiana de las regiones, que ya está adecuadamente reconocida y puntualmente reflejada en el ordenamiento jurídico, exista no solo en *potencia*, sino en *acto*, como dicen los filósofos.

Quizás, en la región Caribe es en donde se ha dado una lucha más acentuada en este aspecto, que data desde el fenómeno de la Liga Costeña, pasando por los distintos foros de la costa Caribe, hasta arribar a la Constituyente de 1991. Allí hubo una representación importante de constituyentes de la región, comprometidos con diseñar un nuevo modelo constitucional que atendiera estos clamores territoriales que planteaban la necesidad y la conveniencia de un nuevo Estado, de un Estado de corte unitario regional.

Sin embargo, ello no fue posible. Los constituyentes del resto del país, especialmente, de la región andina —que alberga los

principales centros de poder—, manifestaron su oposición y, siendo mayoría, impusieron su punto de vista. Colombia continuó siendo un país políticamente unitario, centralista y sin reconocimiento de una estructura regional (Restrepo, 2004). De esto último, solo se hizo un tímido esbozo cuando en un par de artículos se dejó abierta la posibilidad de avanzar, pero de manera progresiva y si se iban cumpliendo ciertas condiciones, condiciones todas ya cumplidas, pero sin aún hacerse realidad.

En la Constitución quedó establecido que Colombia sería un “Estado descentralizado” sin aclarar si se trataba de una descentralización de tipo administrativo o de tipo político, pues ambas están bajo la sombrilla de la regionalización. La estructura constitucional dejaba entrever que se trataba de un tipo de descentralización administrativa, dado que no existía la posibilidad de parlamentos regionales con capacidad legislativa; era ese el momento de definir si era administrativa o legislativa, porque se trata de una atribución exclusiva del constituyente primario, que es quien da la potestad de legislar, la cual también es indelegable en aquellas materias de reserva legal. Hacerlo ahora sería caer en la figura de la “sustitución de la Constitución” que ideó la Corte Constitucional para asegurar los aspectos esenciales de la Carta Fundamental.

A pesar de todo esto, pero debido a la falta de claridad, no faltaron voces que desde la región abogaban por un modelo de autonomías regionales del tipo español, tal como se dejó ver —en no pocas ocasiones—, a propósito del llamado “Voto Caribe”, una iniciativa pedagógica consultiva que se ensayó al tiempo con unas elecciones legislativas en el 2010, pero lo que más perjudicó las aspiraciones regionales fueron las mismas erróneas interpretaciones que desde el parlamento hacían congresistas aliados al centralismo político para obstaculizar cualquier avance que se planteara en este sentido. El lastre de las guerras entre centralistas y federalistas y la separación de Panamá han pesado mucho, como un temor a que la unidad

territorial vuelva a verse amenazada por cuenta de una descentralización demasiado abierta para los colombianos, como esa que permiten los esquemas italianos y españoles.

¿Voluntad política real?

La situación que hoy enfrenta el Estado colombiano es la de estar sobrediagnosticado en el tema territorial, la de ser un país consciente de su problemática en esta materia que, no obstante cuenta con una formulación clara sobre cómo solucionar esta situación para alcanzar las condiciones óptimas para enfrentar los desafíos del mundo moderno, se rehúsa a tomar las decisiones correctas. Es un Estado que quiere ser regional, pero que sigue tomando decisiones, sobre todo en sus políticas públicas, sin perspectiva regional.

Ya nadie discute su continuidad unitaria, incluso, centralista —desde el punto de vista político—, pero no se alcanza a comprender cómo esto —que es compatible con la existencia de unas regiones con mayoría de edad, y que incluso ya han sido “legalizadas”—, no ha sido tenido en cuenta en la formulación de políticas públicas. Desde luego, para esto se requiere de un modelo, de una estructura y de un diseño estatal que facilite tal cosa.

Hemos dicho, igualmente, que tal estructura ya existe, que nadie está planteando modificarla sustancialmente. Que solo se requiere de un retoque en la forma y no en el fondo: pasar de la departamentalización a la regionalización. De otra forma, las regiones, aunque ya están legalizadas, mueren antes de nacer, quedan abortadas por omisión.

Toda esta argumentación ya ha sido agotada en Colombia. La sociedad no niega tener el camino claro; sabe que es insoslayable responder a las regiones (Boisier, 1994). No obstante, salvados todos los obstáculos y cuando se está a punto de dar

el salto, surgen nuevos obstáculos como por generación espontánea: ahora, la falta clara de voluntad para reglamentarla.

En efecto, después de veinte años luchando para que el Congreso aprobara la Ley de Ordenamiento Territorial, que la Constitución ponía como condición para avanzar en la regionalización, se logra su aprobación, pero sin reglamentar justamente los dos artículos que permitirían dicha regionalización. Últimamente, el Congreso discute y aprueba la tan esperada “Ley de Regiones”, que viene a corregir y subsanar los vacíos de la primera Ley de Ordenamiento Territorial y que el Presidente de la República, Iván Duque, bautizó como “la Ley Verano”. Definida esta ley, ya queda claro, de una vez por todas, el perfil territorial del Estado colombiano: se trata de un modelo de Estado unitario regional de corte francés, es decir, con una descentralización de corte administrativo.

La experiencia del vecindario

Ecuador es tal vez el país que más ha avanzado en materia de regionalización en América Latina. Su Constitución de 2008, pero sobre todo la reforma constitucional de 2015, establece que:

En el plazo máximo de 360 días se aprobarán las leyes que regulen la descentralización territorial de los distintos niveles de gobierno y el sistema de competencias, que incorporará los procedimientos para el cálculo y distribución anual de los fondos que recibirán los gobiernos autónomos descentralizados del Presupuesto General del Estado. Esta ley fijará el plazo para la conformación de regiones autónomas. (Disposición Transitoria Primera, numeral 9, Constitución Ecuatoriana)

Habla de “autonomías regionales”, pero hasta allá no alcanza porque las normas constitucionales solo le confieren atribu-

ción legislativa al Congreso Nacional. De todas formas, estamos en presencia de algo sumamente avanzado, en la medida en que es la propia Constitución, en su Preámbulo, la que proclama la unidad de la Nación y el reconocimiento de la diversidad regional. Luego, en la reforma de 2015 que aludimos, ya se desarrollan los criterios jurídicos de descentralización y se le asigna a las regiones unas competencias y unos recursos que provendrán directamente del Presupuesto General de la Nación, en virtud de un procedimiento para el cálculo de dicha transferencia. En la Constitución colombiana, las regiones carecen de entidad propia; son tan solo una expectativa entregada a la voluntad política de los gobiernos y de los partidos. Podría decirse que, hasta ahora, estamos a mitad de camino: con base en esa precaria Ley de Ordenamiento Territorial, que se aprobó después de veinte años de la última Constitución, tratan de asomarse unas pretendidas regiones de planificación sin posibilidades de financiación propia y con prohibición de beneficiarse de una transferencia del nivel central para que tengan algo de vida.

Con todo, el proceso de regionalización de Ecuador es admirable, pues, si bien no alcanza los ribetes autonomistas de los países europeos, al menos sí responde con contundencia, en el marco de su realidad concreta, para darle un merecido espacio a las regiones tanto a nivel constitucional como legal.

No es el caso de la regionalización chilena, que está en competencia con la colombiana, en orden a mantener constreñidas a sus regiones naturales y administrativas. El esquema chileno tuvo en cuenta aspectos históricos, económicos, militares y administrativos, pero no fue concebido desde una perspectiva democrática o como una forma de transferencia del poder. En Perú, es también loable el esfuerzo que se hace, especialmente respecto a la voluntad política de avanzar; entre 2005 y 2012, el presupuesto manejado por los gobiernos regionales se ha incrementado en 143 %, y los gobiernos locales manejaron un 183 % más de presupuesto en el 2012 que en el 2007, según el

Informe del Ministerio de Economía y Finanzas de 2013 (Contraloría General de la República del Perú, 2014). A pesar de esto, quizás debido a un diseño constitucional y legal inapropiado, aún no se logra cerrar la brecha del desequilibrio entre las regiones más ricas y las más pobres.

La Ley de Regiones

El poco avance que registra Colombia en el tema de la regionalización no se debe en un cien por cien a los obstáculos “insalvables” provenientes del centralismo y de los partidos políticos centralistas; mucho se ha cuestionado —y con razón— respecto a la ausencia de un mayor liderazgo regional que impulse la causa de la descentralización y de la autonomía con determinación. Bien reconocido por toda Colombia es, no obstante, el esfuerzo que en este sentido y desde hace muchos años realizan un grupo de gobernadores por sacar adelante el tema: tal es su compromiso, que lograron consensuar un proyecto de ley, el llamado proyecto Ley de Regiones.

Ya aprobada y vigente, corre el riesgo de quedarse en letra muerta, así como se quedó la Constitución de 1991, y solo veinte años después fue cuando apareció la Ley de Ordenamiento Territorial que la desarrollaba legislativamente, siendo esta, además, una ley mal hecha. ¿Por qué el riesgo? Por dos cosas: primero, porque todavía subsisten los problemas de falta de liderazgo en las regiones, de un liderazgo firme y suprapartidista (que facilite un acuerdo sobre lo fundamental en cuanto a la decisión de llevarla a la práctica); y segundo, porque se le atravesó por el camino el problema de la emergencia sanitaria del coronavirus, que está concentrando los primeros lugares de la agenda pública: muy pocas personas tienen hoy en la cabeza el tema territorial cuando el desempleo se ha disparado a un 20%, la deuda externa ha crecido en \$US1.200 millones de dólares, la producción nacional ha caído un 40%, y, en general, el empobrecimiento del país ha aumentado significativamente

por cuenta de un virus, y no del centralismo. Por otra parte, el descrédito de los líderes regionales en esta emergencia sanitaria también se ha disparado por cuenta de la corrupción, un problema que tradicionalmente ha sido un hándicap en la lucha contra el centralismo, y que ahora podrían esgrimir para postergar el desarrollo reglamentario de la Ley de Regiones de manera indefinida, una o dos décadas. No hay que olvidar que el centralismo colombiano, que inició teniendo una marca ideológica, hoy es patrimonio común de las élites de todos los partidos que gobiernan el país, manifestándose en una desconfianza y desdén hacia la posibilidad de que el poder pueda estar en las regiones.

Cuando se presentó el proyecto al Congreso, se indicó que el propósito era:

promover una de las aspiraciones más claras de la Constitución de 1991, como fue la descentralización y el ordenamiento territorial. Se señaló que, la Ley Orgánica desarrolló de manera limitada las Regiones Administrativas y de Planificación RAP, prohibiéndoles que tengan acceso a recursos y que la recentralización que está sufriendo el país es una fuerte limitación para su desarrollo. En este sentido, afirmó que de los recursos del Presupuesto General de la Nación tan solo el 15 % va a las regiones, mientras que el 85 % restante quedan bajo la Administración del Estado. A manera de conclusión, dijo que lo que busca el presente Proyecto de Ley es revertir y reorganizar al país, para lograr un fortalecimiento real de sus regiones y permitir así su desarrollo económico y social. (Comisión Primera de la Cámara de Representantes de Colombia, 2018)

En suma, lo que busca esta ley es dar a las regiones al menos una herramienta que las saque a la vida jurídica y a la vida real:

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 Constitución Política. (Comisión Primera de la Cámara de Representantes de Colombia, 2018)

Entonces, son dos artículos de la Constitución (306 y 307) y dos las figuras previstas en la Constitución que nunca han tenido un desarrollo serio y responsable: la Región Administrativa y de Planificación (RAP), que marca el comienzo del camino hacia las regiones como tales, —paso previo para la conformación, ahí sí, de las regiones (ya como entidades territoriales (RET)—, las que definirían su existencia real.

Regiones Administrativas y de Planificación (RAP)

No necesitan que se cumpla la condición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial para funcionar porque, en realidad, no son verdaderas regiones con connotación territorial; no ejercen jurisdicción sobre su territorio, entre otras cosas, porque carecen de autoridades propias. Es lo que ha establecido el artículo 306 de la Constitución colombiana; se trata, pues, de “regiones” cuya tarea es coordinar esfuerzos de los departamentos a ellas vinculados para obtener recursos del nivel central del Estado y poder así elaborar proyectos de impacto regional que jalonen el desarrollo económico y social de su área. Estas regiones tienen presencia en la parte continental de Portugal y fueron el primer paso en Francia para evolucionar hacia un Estado regional (de alcance administrativo) más fuerte.

Al amparo de la flexibilidad normativa que permite su creación, ya en Colombia se han creado cuatro Regiones Administrativas y de Planificación (RAP): la del Centro, la Caribe, la

del Pacífico, y la del Eje Cafetero. De todas formas, al hablar de las RAP habrá siempre que resaltar el artículo 32 de la Ley 1454 de 2011 o Ley de Ordenamiento Territorial (que es para enmarcar), que les prohíbe todo tipo de financiación del nivel central del Estado, por todo concepto; solo pueden arbitrar recursos propios, naturalmente, de unos departamentos famélicos, que podrán o no podrán concurrir según sus circunstancias bastante precarias, pero siempre con tendencia a una participación decadente.

Como se ve, al aprobar esta Ley —que el tratadista Amilkar Acosta calificó de “inicia, inocua y vacua”—, lejos de adoptar una política pública de apoyo a las regiones, lo que hace el Estado colombiano es todo lo contrario; es una política pública de freno y de contención a cualquier impulso o posibilidad de expansión de surja de las regiones, cercenándoles legalmente su creatividad o espíritu de lucha y competencia tanto con las regiones colombianas como con las regiones de otros países. En consecuencia, es una política pública que favorece ampliamente y protege los intereses del centralismo, aunque —por activa y por pasiva— se diga que Colombia es un “país de regiones” y que las decisiones del poder central tienen un enfoque regional.

En resumen, se trata de unas Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) que, desde su mismo origen legal, son débiles y sin mayor capacidad de emprendimiento. Sin embargo, todo esto ha cambiado y el panorama legal hoy es otro; las posibilidades están todas abiertas a través de la Ley de Regiones que, como hemos dicho, subsanó ampliamente los vacíos de la anterior Ley de Ordenamiento Territorial. El problema ahora es de voluntad política y de que las condiciones socio-económicas no sean un obstáculo.

Regiones Entidad Territorial (RET)

Es la fórmula contemplada en el artículo 307 de la Constitución colombiana, que apunta a generar una matriz a partir de la cual las regiones naturales —que voluntariamente así lo manifiesten— puedan obtener un vestido jurídico adecuado y logren ser regiones con una verdadera dimensión territorial, es decir, regiones de verdad desde el punto de vista del modelo del Estado unitario regional.

Son la gran esperanza de las regiones, pero, al mismo tiempo, el mayor “dolor de cabeza” del Estado centralista. Esperanza, porque con ellas las regiones aspiran a obtener autonomía y fortaleza financiera, y “dolor de cabeza”, porque —por razones históricas, principalmente—, son miradas como la gran amenaza a la unidad del Estado y como una fuente de desangre del Tesoro Público, por la cantidad de burocracia y de erogaciones permanentes que las mismas pueden representar.

Para que existan, dice la Constitución, debe aprobarse antes la Ley de Ordenamiento Territorial (como hemos señalado páginas atrás) y, luego de cumplida esta condición, entonces sí pueden ser viables. Eso dice la Constitución, pero la clase política nacional dice otra cosa, por lo que se afirma, igualmente, que el tal Acuerdo sobre lo Fundamental no existe y no es, precisamente, la Constitución. Prueba de ello es que, tras aprobarse la Constitución de 1991, pasaron veinte años para que se aprobara —aún a regañadientes— la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

Sin embargo, como en estas cosas no deja de haber algo de gracia, respecto a las Regiones Entidad Territorial (RET), el tratamiento que estas reciben en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial es el mismo de la tejedora que cose con aguja, pero sin hilo, o el de quien en un gimnasio avanza, pero en una caminadora estática: a la hora de reglamentarla lo que se hace es, simplemente, reproducir intacto lo prescrito por

el artículo 307 de la Constitución, lo cual solo constituye una muestra de buenas intenciones, pero sin desarrollo alguno. Es decir, lo más parecido a una increíble burla.

Por suerte, la burla terminó con la aprobación de la Ley de Regiones o Ley Verano. Lo que sigue ya no es un esfuerzo jurídico, sino político, para que no quede en letra muerta. En teoría, las Regiones Entidades Territoriales (RET) contarían con órganos de administración que estarán conformados por una Junta de Administración compuesta por los gobernadores de los departamentos que la integren y, a su vez, dicha Junta designará a un prefecto regional, quien será el representante de la región y su máxima autoridad administrativa. Estas regiones también contarán con la capacidad de administrar recursos y tendrán la posibilidad de formular, adoptar e implantar políticas, planes, programas y proyectos regionales.

■ Conclusión

Desde el punto de vista jurídico, ya está claro y definido que el Estado colombiano ha optado, en lo que respecta a su organización territorial, por un perfil que lo define como Estado unitario regional, con un regionalismo de corte francés, es decir, no es un regionalismo de carácter político que permita legislar a las regiones que se constituyan, con base en el nuevo marco que ofrecen la Constitución y las leyes de ordenamiento territorial, —entre ellas, la Ley de Regiones—, sino simplemente gozar de una autonomía importante, pero a través de actos administrativos.

Un vistazo a la historia constitucional y legal de este país latinoamericano nos permite observar la presencia permanente de una lucha social y política que definiera satisfactoriamente la tensión entre centro y periferia. En este sentido, hubo guerras entre federalistas y centralistas —imponiéndose los segundos—, reformas administrativas ambiciosas que ahonda-

ron la descentralización, la mutación constitucional de 1991, y los esfuerzos que desde la región Caribe se hicieron por expedir la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Es, finalmente, la Ley de Regiones que hemos abordado, la respuesta última y más adecuada a ese reclamo colombiano de ajustar las cuerdas para que la sinfonía territorial se cumpla como lo demandan sus circunstancias concretas.

Ya para pasar de la *potencia* al *acto*, —como dicen los filósofos—, lo que falta no son normas legislativas, sino administrativas. Además, también, voluntad política y decisión administrativa del Gobierno de turno o de cualquiera de los que vengan en el futuro. En la realidad, es lo que hay, y con la irrupción de la pandemia —que ha golpeado a todos los países y que ha trastornado todas las economías, las agendas y las políticas públicas—, no sería de extrañar que *pasar al acto* sea algo que pueda quedar en suspenso no se sabe por cuánto tiempo, porque el Gobierno puede excusarse con que tiene voluntad política —innegable, como quiera que sancionó la Ley de Regiones—, pero las circunstancias no le permiten tomar la decisión: tiene el argumento. Naturalmente, a este argumento se pueden oponer otros, pero, efectivamente, la situación no ayuda.

De todos modos, ya Colombia tiene perfil territorial propio y completo, y hoja de ruta en este aspecto tan fundamental para el desarrollo del Estado. Quizás convenga en esta crisis económica y social volver a la discusión de si desarrollando adecuadamente al Estado se desarrolla la sociedad, o si se impone la teoría de que los problemas sociales son de tal prioridad que el Estado y el territorio pueden seguir esperando para que la decisión sea prudente.

■ Referencias

- Antona Antón, C. (2004). Los procesos de regionalización territorial en la Europa comunitaria. Del Estado piramidal al Estado. *Cuadernos de Historia Contemporánea*, 26, 181-195. <https://revistas.ucm.es/index.php/CHCO/article/view/CHCO0404110181A>
- Boisier, S. (1994). Crisis y alternativas en los procesos de regionalización. *Revista de la CEPAL*, (52), 179-190. <https://doi.org/10.18356/dc48c532-es>
- Colomer, J. M. (2018). La aventurada apuesta por la independencia de Cataluña. *Revista de Estudios Políticos*, (179), 267-294. <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.179.09>
- Comisión Primera de la Cámara de Representantes del Congreso de Colombia (2018). 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 Constitución Política. Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley 182 de 2017. Disponible en: [http://www.camara.gov.co/sites/default/files/2018-05/258%20-%2018%20C%20182%20-%2017%20S%20PON%201ER%20DTE%20VF%20\(1\).doc](http://www.camara.gov.co/sites/default/files/2018-05/258%20-%2018%20C%20182%20-%2017%20S%20PON%201ER%20DTE%20VF%20(1).doc)
- Constitución Española. Boletín Oficial del Estado, 29 de diciembre de 1978, núm. 311. Disponible en: <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf>
- Constitución Política de Colombia [Const]. (1991). 2ª ed. Legis.
- Constitución de la República de Ecuador. [Const.] (1991). Disponible en: https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf
- Contraloría General de la República del Perú. (2014). Estudio del proceso de descentralización en el Perú. Disponible en: <https://>

www.undp.org/content/dam/peru/docs/Gobernabilidad%20democr%C3%A1tica/pe.Estudio%20proceso%20de%20descentralizacion.pdf

Estupiñán Achury, L. (2006). El modelo territorial colombiano: crisis y perspectivas. *Revista Diálogo de Saberes*, (25), 91-108. <https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/dialogos/article/view/1973>

Fusi, J. P. (2000). *España: la evolución de la identidad nacional*. Temas de Hoy.

Jordana, J. (2001). *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Katime Orcasita, A. A. & Sierra Cadena, G. J (2006). *Carta de navegación del proceso de regionalización en Colombia*. Centro Editorial Universidad del Rosario.

López Basaguren, A. (2014). La independencia de Escocia en la Unión Europea: los efectos de la secesión de territorios en la UE entre política y derecho. *Teoría y Realidad Constitucional*, (33), 69-98. <https://doi.org/10.5944/trc.33.2014.13038>

Pavani, G. & Sabrina, R. (2010). Tendencias y características de la descentralización en Europa: reflexiones comparadas sobre la autonomía territorial. En J. G. Bohórquez & L. Estupiñán Achury (Comp.), *El principio constitucional de autonomía territorial. Realidad y experiencias comparadas* (pp. 25-58). Editorial Universidad del Rosario.

Pérez Calvo, A. (1998). Las transformaciones estructurales del Estado-nación en la Europa comunitaria. *Revista de Estudios Políticos*, (99), 9-22. <https://recyt.fecyt.es/index.php/RevEsPol/article/view/45205>

- Pérez Nieves, S. & Bonet, E. (2006). Identidades regionales y reivindicación de autogobierno. El etnorregionalismo en el voto a partidos nacionalistas de Bélgica, España y Reino Unido. *Revista Española de Ciencia Política*, (15), 123-161. <https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/view/37433>
- Restrepo, D. (2004). De la descentralización a la regionalización: nuevo escenario de la guerra y oportunidad para la paz. *Revista EURE – Revista de Estudios Urbano Regionales*, 30(89), 81-96. <http://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/1259>
- Suelt-Cock, V. (2008). La organización territorial colombiana frente a la tendencia contemporánea de configuración federal. *Estudios Socio-Jurídicos*, 10(1), 158-200. <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/sociojuridicos/article/view/351>