

LAS REGIONES EN COLOMBIA

(Continuación del tema sobre Organización Territorial)

Wilson Herrera Llanos*

Resumen

El Estado regional surge como respuesta al carácter dispersivo y poco eficiente de los modelos centralizados que generan altos costos de administración y propician las diferencias entre áreas fuertes y débiles. El Colombia, su desarrollo tardío ha sido resultado no solo de la falta de comprensión mesurada de sus ventajas y desventajas, sino además de la tradición contenciosa y disociante que ha tenido históricamente el tema de la organización del Estado. Los antecedentes inmediatos tales como los CONPES propendieron simplemente por definir un criterio de organización regional con fines de facilitar la operatividad de un sistema integrado por sectores territoriales y no por la acción orientada al otorgamiento de potestades legislativas, políticas y de coparticipación que constituyen la base del Estado regional.

Palabras clave: Región. Organización estatal, territorio.

Abstract

The regional state surges as a dispersing character and inefficient response to the centralized models, which produce high administrative costs and propitiate differences between weak and strong areas. Its late development in Colombia has been the result not only of the lack of the rational comprehension of its advantages and disadvantages but also of the litigious and dissociating character that topic of the State organization has always had. The immediate antecedents such as the CONPES only aimed to the definition of a regional organization criterion with the purpose of facilitating the operativity of a system

Fecha de recepción: 14 de marzo de 2002

* Abogado. Especializado en Derecho Administrativo. Profesor de Derecho Constitucional, Derecho Administrativo y procedimiento administrativo. (wilher58@hotmail.com)

integrated by territorial sectors and not of an action oriented towards the award of legislative, political and co-participative jurisdictions, which constitute the basis for a regional state.

Key words: Region, State Organization, Territory.

PRESENTACIÓN DEL TEMA

Antes de referirnos al tema de las Regiones como una eventual forma de división territorial en Colombia, creemos importante precisar, en forma general, la noción sobre el Estado Regional, ya que las características y elementos básicos de esta figura nos puedan orientar en el examen de las normas constitucionales y legales que en el país han tratado de consagrarla, y en la adopción de un criterio ecuaníme sobre su real sentido y factible consolidación.

Es sabido que la vieja concepción centralista del Estado en la que, sin atender diferencias, modalidades, latitudes y, sobre todo, diversidad, se concentra el poder a través de una sola legislación, un solo gobierno y un solo control y juzgamiento, ha ido cediendo terreno a la concepción pluralista, múltiple y diversa que entrañan no sólo las diversas formas descentralizadas del Estado Unitario, sino también los estados compuestos a través de sus distintas expresiones en los sistemas federativos y en los estados de estructura Regional que ahora nos ocupa.

La disertación sobre Regionalismo, por ser uno de esos temas que admite análisis de diversa índole, político, sociológica, geográfica, económica, administrativa y jurídica, es particularmente compleja y genera ordinariamente confusiones cuando no se delimita estrictamente su enfoque y cuando no se asume, frente a su extensa problemática, una posición intelectual ecuaníme, especialmente si con su estudio se quisiera pretende encontrar fórmulas reales de desarrollo más que articular posiciones teóricas insalvables.

Por eso acogemos, por equilibrada, la enseñanza de Manuel María Diez¹ cuando afirma que, desde el punto de vista administrativo, la Descentralización por Región tiene ventajas y desventajas; las primeras, por descongestionar el poder, defender el «particularismo local» a través de la solución de necesidades que se conocen bien, y permitir, finalmente, la

¹ DIEZ, Manuel María. *Derecho Administrativo* (2º tomo). Buenos Aires, OMEBA, p. 84.

educación de los futuros hombres públicos; y las segundas, no sólo por debilitar el poder central y disminuir su fuerza decisoria en la atención de necesidades colectivas, sino por integrar o confundir peligrosamente las funciones políticas con las administrativas.

En un momento de nuestra historia en que a todas luces se observa el incontenible proceso descentralizador en el mundo, ante el cambiante dinamismo del tema, su manejo debe hacerse con la temperancia que sopesa fríamente más que con el ardor sesgado de las posiciones rígidas.

La existencia de enfoques administrativistas, políticos y económicos, con los obvios intereses que entrañan, nos da mérito para precisar que, a nuestro entender, el asunto del Reordenamiento Territorial, sea cual fuere su fórmula, ha atendido más a razones técnicas y políticas de organización y control del poder que a aspectos sociales y económicos de reivindicaciones comunitarias, sin tener en cuenta que una correcta o adecuada organización, sin un fundamento real de prerrogativas laborales, económicas y culturales para la comunidad, nunca logrará el desarrollo.

Y el gobernante colombiano, y el latinoamericano, ha dedicado más de 100 años discutiendo el método formal para enfrentar el estudio del problema del desarrollo sin atender los cambios sustanciales, estructurales y económicos que realmente lo logran.

UBICACIÓN HISTÓRICA

Algunos autores e historiadores descubren rasgos de regionalismo desde la institución de la «comunidad local» en la Edad Media, asociada con la idea de «territorio autónomo», y otros señalan tales rasgos en el año 1885 en España y 1886 en la misma Constitución Nacional colombiana, sin las connotaciones que hoy le conocemos al término. Para esa misma fecha algunos identifican esquemas regionales en Italia, Bélgica e Inglaterra, pero al parecer son más los que coinciden en precisar la noción de estructura Regional en la Constitución española de 1931 y la italiana de 1947.

Actualmente la tendencia universal es hacia la regionalización como reacción natural y social contra la exorbitancia de los estados. En Europa, los típicos casos de España, Italia y Francia expresan diversas formas de Regionalismo, con la diferencia de que mientras en España y en Italia esta manera de organizar territorialmente el Estado conlleva la expresión de una realidad histórica vinculada a luchas ancestrales de pueblos y nacio-

nalidades, en Francia es más una forma técnico-administrativa de organización para la prestación de los servicios.

SU CARACTERIZACIÓN

En esta materia, pues, nos parece importante la guía conceptual que nos trae la directora del Departamento de Derecho Público de la Universidad Externado de Colombia, Sandra Morelli Rico, en una conferencia pronunciada en las *II Jornadas Colombo-venezolanas de Derecho Público*², donde sostiene que el ESTADO REGIONAL surge como respuesta al carácter dispersivo y poco eficiente de los modelos demasiados centralizados, que comportan, por lo demás, altos costos en la administración y que propician diferencias entre las áreas fuertes y las débiles.

El presupuesto básico de esa forma de Estado –dice la autora– es la REGIÓN sociológicamente considerada, cuya especificidad justifica un sistema normativo propio teniendo como finalidad el acortar las distancias entre la administración y el administrado y fortalecer las instancias de participación de la sociedad civil en la cosa pública pero, sobre todo, garantizar el respeto a la diversidad, al pluralismo, al interior de un Estado, único sujeto de derecho internacional.

Sin embargo, agrega la autora, en relación con este fenómeno sociológico de la regionalización se han establecido distintos sistemas jurídicos, que presentan características y finalidades no siempre idénticas, por lo que se hace importante distinguir tales sistemas, ya que en algunos casos, por ejemplo, se ha utilizado el concepto de lo Regional simplemente para mejorar la administración a través de una planificación administrativa más racional teniendo en cuenta las regiones sociológicas existentes, y en tal caso se trata de una simple descentralización administrativa, aplicada a verdaderas regiones sociológicamente existentes; en otros casos se ha utilizado el mecanismo de organizar determinados ámbitos territoriales como regiones administrativas sin capacidad electoral alguna con finalidades de planificación; y, finalmente, en no pocos casos, como en Italia y España, se han constituido verdaderas regiones políticas con autoridades políticas elegidas popularmente e investidas con potestades legislativas.

Creemos que para llegar con alguna precisión al examen objetivo de la noción del Estado Regional en Colombia es importante, además de la

² MORELLI RICO, Sandra. *II Jornadas Colombo-venezolanas de Derecho Público*, 1996, p. 405.

anterior distinción, clarificar y distinguir conceptos como el de «Soberanía», el de «Autonomía» y el de la «Autarquía», y la relación con los sistemas de la «descentralización» y la «desconcentración», ya que en estas materias se es muy dado a la confusión terminológica y conceptual que auxilia las indebidas posiciones respecto a nuestra organización.

Con el auxilio de la autora citada y del *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales* de Manuel Osorio empezamos por precisar en orden descendente que SOBERANÍA es la «plenitud lograda por la voluntad política del pueblo para autodeterminarse, manifestarse y auto limitarse»; AUTONOMÍA, es una forma de descentralización política en que se tienen facultades para determinar un gobierno propio y dictar su propia legislación siempre de conformidad con un género superior; y AUTARQUÍA, es la potestad de tomar decisiones administrativas o de autogobierno sin poder legislativo.

«El verdadero alcance etimológico de la palabra AUTONOMÍA es la facultad del ente calificado como autónomo de darse sus propias normas. Se trata, entonces, de una potestad eminentemente política que no se agota en la toma de decisiones, sino que lleva insita la facultad de elegir sus propias autoridades».

«Se impone aquí acudir al argumento de autoridad. Zanobini define el concepto como la facultad que tienen algunas asociaciones de organizarse jurídicamente, de crear un derecho propio, derecho que no sólo es reconocido como tal por el Estado, sino que lo incorpora a su propio ordenamiento jurídico y lo declara obligatorio como las demás leyes y reglamentos».

Y en cita al autor Juan Fernando Badía³ de su libro *El estado unitario, el federal y el autónomo*, nos transcribe la siguiente afirmación ilustrativa:

«Ser entidades autónomas no supone que sean soberanas, sino que presupone su integración en el Estado. De ahí que la actividad legislativa de los entes autónomos ha de estar de acuerdo con los principios de integración del Estado de que forma parte. La autonomía es, en efecto, libertad, facultad de promulgar normas, pero con coordinación necesaria respecto de una colectividad más grande».

Por su parte, la AUTARQUÍA es, en fin, según el mismo Zanobini citado, «la facultad jurídica de un ente que opera por sí mismo, para la consecución de determinados fines, mediante el desplegar de actividades administrativas», y para

³ *Ibid.*, p. 416.

el citado profesor Badía, «una especie de descentralización administrativa contrario a la AUTONOMÍA que es una descentralización política».

El profesor español Santiago Muñoz Machado⁴, en concordancia con lo anterior, nos dice que la AUTONOMÍA sólo puede explicarse en el sistema de un contexto unitario porque «[...] un ordenamiento formado en ejercicio de la facultad de disposición sobre sí mismo de una comunidad organizada, sin que exista ningún punto de referencia superior que, con mayor o menor alcance, limite dichas facultades dispositivas no es un ordenamiento AUTÓNOMO sino un ordenamiento SOBERANO. Este es el único ordenamiento verdaderamente primario...».

«La AUTONOMÍA como Romano ilustró, puede darse tan solo en el marco de los ordenamientos secundarios. Estos tienen siempre como punto de referencia una organización o comunidad más amplia en la que aparecen insertos».

En lo referente a la «descentralización» y la «desconcentración» debemos recordar que la acepción más simple de tales fenómenos se refiere, en el primer caso, al traslado y radicación de competencias administrativas a sectores territoriales periféricos para su autogobierno y, en el segundo, al otorgamiento que hace el poder central de potestades administrativas que deben ejercerse en nombre suyo, de tal manera que uno y otro son fenómenos distintos del de la «Regionalización», ya que en ésta va implícita una potestad de autonomía legislativa ajena a aquéllos.

Hasta aquí podemos aceptar, entonces, que el ESTADO REGIONAL es una forma intermedia entre el Unitario y el Federal a pesar que no excluye ni desconoce al uno ni al otro porque, no obstante tener el estado Unitario un solo centro de impulsión del poder, como se ha dicho, y el Federal varios, es indudable que así como un Estado Unitario puede llegar a reconstituirse como Federal por decisión política propia dentro de un proceso acelerado de descentralización, también dicha decisión puede llegar sólo a la reconstitución en un Estado Regional si decidiera que las reconocidas circunscripciones territoriales llamadas Regiones sólo tengan un grado limitado de autonomía que de todas formas le permita cierta potestad legislativa.

EL CASO DEL ESTADO ESPAÑOL

A las anteriores nociones nos parece importante agregar la del llamado ESTADO AUTONÓMICO cuyo principal exponente es el Estado ESPAÑOL, ya que

⁴ MUÑOZ MACHADO, Santiago. *Derecho Público de las comunidades autonómicas*. Madrid, Civitas, 1982, p. 200.

éste, ordinariamente, es denominado simplemente Estado REGIONAL bajo el entendimiento que España es un Estado de «regiones».

Es el mismo profesor español Francisco Ballaguer Callejón⁵, quien, en asocio con otros autores en su obra de *Derecho Constitucional*, nos indica que el hoy denominado «Estado Regional español» sólo figuró como tal en la Constitución Española de 1931, y nos asegura que ya en la de 1978, actualmente vigente, la real denominación que corresponde a España es la de «Estado AUTONÓMICO» o Estado de las Autonomías, el cual difiere válidamente tanto del Estado Regional como del Federal.

La explicación a tal distinción la encontramos al examinar el artículo 2 del Título Preliminar de la Constitución Española en concordancia con el artículo 137 y el 143.

La primera de estas normas declara que la Constitución se fundamenta en la «unidad de la Nación española», y reconoce y garantiza «*el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas*».

La segunda se refiere a que «*[...] el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en comunidades autónomas*» y que, además, «*todas ellas gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses*».

Finalmente, la tercera norma dice que «*[...] en el ejercicio de la autonomía reconocido en el artículo 2 de la Constitución, las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades autónomas con arreglo a lo previsto en este título y en los respectivos estatutos*».

Es claro, como puede verse, que la Constitución española no sólo enuncia como diferentes las «nacionalidades» y las «regiones», sino que, después de señalar como formas de organización territorial a los municipios, a las provincias y a las Comunidades autónomas, les abre a las provincias con características históricas, culturales y económicas comunes, a los territorios insulares y a las provincias con entidad regional histórica, el derecho a gozar de su autonomía, constituyéndose en «*comu-*

⁵ BALAGUER CALLEJÓN, Francisco y otros. *Derecho Constitucional*. Madrid, Tecnos, 1999, p. 260.

nidades autónomas», siempre que tal autonomía la ejerzan de acuerdo con los procedimientos señalados por la Constitución y los mismos estatutos.

Esta previsión le da la razón al autor español para estimar que el sistema AUTONÓMICO español, o Estado de las autonomías, si bien presenta similitudes con el federalismo y el regionalismo, no acata integralmente ninguno de estos dos paradigmas organizacionales, y nos orienta a nosotros para examinar el caso colombiano, antes y después de la Constitución de 1991.

EL TEMA EN COLOMBIA

Respecto a Colombia, de antemano nos atrevemos a indicar que la falta de comprensión mesurada y racional de las ventajas y desventajas del centralismo y del federalismo no solo registró en la historia colombiana toda suerte de contradicciones tan radicales como sutiles, sino que su efecto retardado ha llegado a negar, hasta hoy, una realidad sociológica y cultural tan objetiva como es la existencia natural de Regiones peculiares, para darle a cada una de ellas su propia forma de desarrollo.

Para decirlo en otra forma, más que el federalismo o centralismo mismo, fue su propio espectro contencioso y disociante del pasado el que ha sofocado, durante más de 100 años, todo intento de reorganizar al Estado colombiano en una forma mucho más acorde con su propia realidad socio-cultural, geográfica y política a través de sus diversas Regiones naturales.

Como es sabido, la Constitución de 1886 consagró para Colombia una forma de organización gubernamental expresada en la fórmula de la «centralización política con descentralización administrativa», y muchos años después, en 1991, determinó que nuestra República, que es Unitaria y descentralizada, se caracterizaba, además, por la «autonomía de sus entidades territoriales».

El constituyente de 1991, en medio del histórico temor al federalismo, la presión gubernamental por transferir funciones legislativas a las asambleas y la apremiante exigencia de reconocimiento institucional de importantes sectores regionales, todo lo cual, frente a la tendencia marcadamente centralista del desarrollo Nacional, había creado un ambiente de expectativa general, optó por una fórmula media en que, por una parte, fijó con restricciones los elementos de una supuesta autonomía de las entidades territoriales y, por la otra, graduó o eventualizó la constitución plena de la Región como verdadera entidad territorial al colocar un nivel de intermediación burocrática denominado Región Administrativa de Planificación.

Es decir, por una parte mantuvo las entidades territoriales y, por ende, los departamentos, pero sin que ni unas ni otros alcancen verdadera madurez autonómica y, por la otra, se planteó la posibilidad de organizar entes públicos regionales, administrativos y de planificación, que se conviertan, después de un largo proceso burocrático, eventualmente, en unas nuevas entidades territoriales paralelas a los departamentos, que se llamarán Regiones Territoriales.

De acuerdo con las nociones descifradas atrás, y tal como lo hemos afirmado en algún capítulo anterior⁶ de estos comentarios constitucionales, el calificativo de «autonomía» con que se remarca nuestra fórmula constitucional carece de la esencia potestativa que el concepto implica verdaderamente.

Creemos que el texto literal de la Carta, en la parte relativa a nuestra organización territorial y administrativa, que es donde se consagra la figura de la *REGIÓN* como eventual entidad territorial (artículos 286, 306 y 307), frente el análisis específico pero sistemático⁷ de otras normas constitucionales sin casi ninguna congruencia, como es el caso de la supuesta «autonomía de sus entidades territoriales» descrita en el artículo 1° de la Carta, contrariada inmediatamente con la descripción que el artículo 287 de la misma hace de tal concepto, no nos arroja cosa distinta a la confirmación del viejo centralismo político con descentralización administrativa a la usanza de 1886, es decir, el mismo Estado Unitario con rezagos ampliamente centralistas y unas muy recortadas liberalidades descentralistas.

No es posible hablar de «autonomía de entidades territoriales» con las implicaciones de autogobierno legislativo que ello conlleva si, inmediatamente, se dice que esta autonomía para la gestión de sus propios intereses no comprende el autogobierno, y que tales atribuciones se deben ejercer dentro de los límites de la constitución y de la ley, con los cuales no se denuncia un sistema diferente al de la «descentralización administrativa» tan distante al de la «descentralización política», como hemos dicho.

Además de los anteriores aspectos, con el mismo criterio la profesora Morelli Rico⁸ agrega otros de no menor importancia y relieve en los que se marca la permanencia constitucional hacia el centralismo, tales como los

⁶ HERRERA, Wilson. *Revista de Derecho*, Universidad del Norte, 2001, p. 200.

⁷ *Ibid.*

⁸ MOTRELLI, *op. cit.*

que se observan en materia de servicios públicos, en materia de zonas de fronteras, en materia ambiental, en el manejo presupuestal y la hacienda pública, en la emisión de títulos y bonos de deuda pública, etc., aspectos todos de acentuado centralismo que conducen a lo que la autora denomina con buen humor el «Ancien Régime» que es avalado por la Corte Constitucional bajo el pretexto de que «sólo el Estado Central es mayor de edad» y de que «una efectiva autonomía conduciría indefectiblemente a la atomización del Estado colombiano».

Frente al texto del artículo 287 constitucional y de sus similares 288, 293, 295, 296, 267, 268, numeral 4, 353, etc., las normas de los artículos 306 y 307 no autorizaban ni justificaban la descripción autonómica que se formula en el artículo primero.

El hecho de que nuestra Constitución de 1991, frente a las reales características de nuestra organización política, administrativa y territorial, anuncie una organización Regional a configurarse, primero, en una etapa de constitución de «regiones administrativas y de planificación» con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio con objeto de lograr el desarrollo económico y social del respectivo territorio y, segundo, en una etapa de conversión de éstas en «entidades territoriales Regionales», no califica a nuestro Estado como un Estado Regional ni permite que, en un principio fundamental de la Carta, se señale a nuestra República como si estuviera organizada en «entidades territoriales autónomas».

Nuestro Estado sigue siendo un Estado dividido en secciones territoriales Autárquicas, es decir, con capacidad jurídica para tomar decisiones administrativas o de autogobierno sin llegar a la descentralización política propiamente dicha en que, a pesar de tener un orden superior, se ostenten facultades para dictar su propia legislación; es decir, el nuestro es un Estado que ha organizado su territorio y administración a partir de circunscripciones territoriales de carácter puramente administrativas que, como han dicho muchos autores⁹ «[...] no obedecen a ningún principio racional ni a ninguna lógica geográfica y ni siquiera a una tradición histórica...».

Ni siquiera la fórmula mixta de Núñez se ha llegado a perfeccionar alguna vez porque siempre se ha mantenido en una u otra forma un mayor rango de autoritarismo centralista, y en tales condiciones, todo rígido centralismo político siempre impedirá, o abortará, cualquier empeño de

⁹ VILLAR BORDA, Luis, *Democracia Municipal*. Madrid, 1984, p. 141.

verdadera autonomía administrativa, y en una mayor medida, cualquier forma avanzada de descentralización política como lo impone la regionalización.

Desde el momento en que el sistema organizacional de nuestro Estado Unitario puso fin al federalismo de Rionegro de 1863, la tendencia ha sido la de fortalecer la potestad administrativa de las entidades territoriales, y la política, la sociología y la geografía económica vienen planteando desde hace años la existencia de unas zonas, áreas o regiones de características culturales, sociales, geográficas y económicas similares, a las cuales se ha pretendido dar alguna personería para insertarlas, justificarlas y adecuarlas jurídicamente en las diferentes reformas constitucionales y legales que se han dado en el país, pero hasta la fecha esto no ha sido posible.

La Constitución de 1886, rígidamente centralista, después de señalar y designar las entidades territoriales departamentales y municipales en que se dividía geográfica y administrativamente el país, y de imponer la dependencia por escalas del poder central, indicaba que por fuera de esa división general del territorio habría otras «dentro de los límites de cada departamento» y sólo «para arreglar el servicio público».

La Constitución de 1910 logró imponer la independencia departamental para la administración de los asuntos seccionales y el reconocimiento del manejo propio de los bienes y rentas de departamentos y municipios, con lo que se logró caracterizar para Colombia su condición de Estado Unitario con verdadera descentralización administrativa de sus entidades territoriales.

Más adelante el acto legislativo N° 3 de 1959 agregó al artículo 7° de la carta la importante adición relativa a que «*las divisiones relativas a lo fiscal, lo militar, la instrucción pública y el fomento de la economía podrán no coincidir con la división general*», con lo cual, al decir de Jaime Vidal Perdomo¹⁰, vino a legitimar las Corporaciones Regionales creadas con fundamento en el acto legislativo No. 5 de 1954 que, a su vez, había sido desautorizado por el Plebiscito de 1957.

Como es sabido, el mencionado acto legislativo de 1954 sólo había autorizado la creación legal de «establecimientos públicos» para la prestación de uno o más servicios especialmente determinados, con competencia

¹⁰ VIDAL PERDOMO, Jaime. *Temas Municipales y Regionales*. Ed. Rosaristas, 1985, p. 99.

en todo el territorio nacional o parte de él, es decir, una conjugación de los aspectos «territorial» y «por servicios» enfrentada a la solución parcial de algunos servicios, muy ajena al carácter y esencia regionalista integral que hemos mencionado.

Insuficiente como fue la referencia de la reforma de 1959 al importante aspecto del «*fomento de la economía*» como para pensar en gestar a partir de ella cualquier empeño regionalista, después de pasar por la Reforma Constitucional de 1936, que a pesar de su gran importancia en otros aspectos no tocó el tema de la organización territorial y del Acto Legislativo No. 1 de 1945 que suprimió las provincias y consagró la diferenciación de municipios dando lugar a la creación de la figura del Distrito Especial, sólo hasta el Acto legislativo N° 1 de 1968 se cambió la expresión «fomento de la economía» por la de, «*la planificación y el desarrollo económico y social*».

Al decir de autores y críticos, tampoco esta fórmula llegó a servir de sustento para racionalizar, agilizar y, mucho menos, imponer una administración enteramente regional, aunque sí es cierto que una interpretación abierta y racional de esta reforma, como dicen otros¹¹, bien hubiera permitido «regionalizar al país desde el punto de vista de la planificación y del desarrollo», sin que necesariamente, decimos nosotros, se hubieran extinguido o reemplazado los departamentos, ya que, éstos, con el arraigo cultural, social y político que han logrado después de tantos lustros de existencia, parecen haber asumido el talante histórico, geográfico y, sobre todo, sociológico que se exige para referirse a las «regiones» dentro de los criterios de un Estado enteramente regional.

Es cierto, claro está, que bajo el amparo constitucional de la Reforma de 1968 se dio inicio a una política nacional de planificación territorial y regional a través de la cual el Departamento Nacional de Planeación impulsó el diseño de planes de desarrollo para varias regiones del país y se fomentó la planeación departamental, especialmente con regulaciones como el Decreto 1306 de 1980, que reglamentó la Ley 61 de 1978 y 30 de 1969 sobre Planes Integrales de Desarrollo para el Distrito Especial de Bogotá y los municipios y centros urbanos mayor de veinte mil habitantes; la Ley 38 de 1981 con su Decreto Reglamentario 1527 de ese mismo año en relación con Planes y Programas de Desarrollo Departamental, etc., hasta culminar en la Ley 76 de 1985, que con el fin de establecer un sistema integral de

¹¹ VILLAR BORDA, *op. cit.*, p. 145.

planeación creó la figura de las Regiones de Planificación, autorizadas para todo el territorio nacional, a partir de la Región de Planificación de la Costa Atlántica.

No menos importante para la discusión de los asuntos regionales han sido los decretos 3083 de 1986, sobre la creación de la Región de Planificación de la Amazonía, 3084, sobre la de Orinoquia, 3085, sobre la del Occidente Colombiano, y 3086, del mismo año, sobre la Región de Planificación del Centro Oriente colombiano.

Pero en ningún caso se suplió, con las anteriores disposiciones, el carácter de las diferentes secciones territoriales, ni mucho menos la autoridad de la nación y de las autoridades de las diversas entidades territoriales, como tampoco se reestructuró, a partir de estas modalidades de planificación, la condición autárquica de estos últimos entes en los términos de la centralización política y descentralización administrativa que hemos venido indicando.

Se trataba, en suma, de una política de planificación a nivel nacional, guiada o implementada por el Departamento Nacional de Planeación, donde las regiones podrían simplemente incidir en aquellas programaciones que el centro mismo del poder planeara para ellas.

Es indudable que la composición de los CONSEJOS REGIONALES DE PLANEACIÓN, al tenor del mandato de la Ley 76 de 1985, con la presencia del Presidente o su delegado, quien la presidiría, y el jefe y Subjefe del Departamento Nacional de Planeación aunada a la forma de sus ingresos, siempre denunciaron una figura que, lejana a la descentralización por servicios, apenas se acercaba a una típica desconcentración administrativa.

Definitivamente, se trató de una política de planificación nacional sustentada en criterios de organización regional, que se justificaba por la fácil operatividad de un sistema integrado por sectores territoriales con identidad regional que, de manera escalonada, integraban sus respectivos planes de desarrollo para lograr unidad en la labor nacional de planeación.

Pero nunca implicaron una potestad, ni legislativa, ni de dirección política, ni de coparticipación de la función estatal como es el caso del Estado verdaderamente Regional y del Autónomo que ahora pretenden los artículos 286, 306 y 307 de la Constitución de 1991, previo el cumplimiento de dos fases de desenvolvimiento y de un eventual trámite a largo plazo que ha de trazar una Ley de Ordenamiento Territorial que hoy,

después de once años, aún las fuerzas vivas del país no han podido concertar.

Son muchas las disposiciones que se han dictado con posterioridad a la Constitución de 1991, y son muchas las voces que han visto en ellas el vigor orgánico previsto por la Carta para lograr el ordenamiento territorial, pero ese vigor y fuerza ha sido negado a ultranza por la Corte Constitucional, como es el caso de la Ley 60 de 1993, por ejemplo, cuyas normas marcaron la distribución de competencias a que se refieren los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y de recursos a que se refieren los artículos 356 y 357 de dicho magno estatuto.

Otra importante disposición en este asunto lo constituye la Ley 152 de 1994, que, además de fijar la Ley orgánica del Plan de Desarrollo, precisó algunas funciones especiales de las Regiones de Planificación además de las asignadas al momento de ser creadas y, lo que es más importante, la potestad de ejercer las funciones y atribuciones de las Regiones Administrativas y de Planificación hasta su transformación en éstas, permitiendo que los Consejos Regionales de Planificación promovieran en los dos años siguientes a la vigencia de esa ley, la organización de las Regiones de que trata el artículo 306 de la Constitución, término que posteriormente la Ley 290 de julio 12 de 1996 ordenó ampliar hasta el 1° de enero del año 2000, sin que hasta el momento se haya podido concretar este importante impulso a lo que la Carta ha querido señalar como un primer estadio hacia la consolidación de nuestro supuesto Regionalismo territorial y administrativo.

*

Próxima entrega: *El Régimen Municipal*