

LA REGIÓN Y LA LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

*Jaime Vidal Perdomo**

INTRODUCCIÓN



Los puntos principales de la ponencia son: la región como fenómeno de la descentralización política y la región como manifestación de la descentralización administrativa que debe ser plasmada en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

En este campo se acude a modelos de Estado y bajo esta perspectiva se plantea el modelo de Estado Regional que tiene a las regiones como entidades políticas, modelo que aparece como una tercera alternativa, intermedia entre el Estado Federal y los Estados unitarios o centralistas.

Italia con la Constitución de 1948 y España con la Constitución de 1978, que instaura el denominado Estado autonómico, son bien representativas de ese modelo de Estado Regional.

Cuando la región no es entendida como opción política, el influjo de la organización regional puede no afectar el modelo de Estado, simplemente se coloca dentro de la perspectiva de la descentralización administrativa, es decir como una colectividad o entidad de esa naturaleza.

Francia, en su actual evolución administrativa, está a la cabeza de esta alternativa. Al extender el análisis hasta España, los propósitos comparativos de este estudio quedan satisfechos pues Italia, como Estado regional similar, quedaría comprendida al igual que Francia, cuyos vínculos con la descentralización administrativa son conocidos y cuyo tránsito hacia la región resulta experiencia útil en Colombia.

* Abogado. Profesor de Derecho Administrativo y Derecho Constitucional de la Universidad del Rosario.

Debemos comenzar con los trazos que la Constitución Colombiana de 1991 trae sobre la región; después partiremos hacia el señalamiento de las características del Estado autonómico español y, por último, examinaremos los aspectos más destacados de la evolución regional en Francia y se sentarán algunas conclusiones que fijan el pensamiento del autor en un campo en el cual la falta de expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) muestra que han existido confusiones sobre el significado jurídico de región.

LOS TRAZOS DE LA REGIÓN EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991

En la Constitución Nacional el artículo 286 enumera como entidades territoriales algunas tradicionales como los departamentos y municipios y otras nuevas como los territorios indígenas y los distritos. En su segundo párrafo añade que la "ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y la ley".

La región queda ubicada de este modo, por su naturaleza, como un tipo de entidad territorial conocida dentro del modelo de Estado centralista o unitario¹ que abrazó la constitución de 1886 cuando abandonó el modelo federal de la Constitución de los Estados Unidos de Colombia de 1863.

Al examinar el proceso de nacimiento de las regiones se encuentra que su iniciación se produce con base en los departamentos, por la unión de dos o más de ellos, según lo prescribe el artículo 306. No exige el texto constitucional del 91 condiciones de similitud sociológica entre los departamentos, ni siquiera que sean vecinos, menos que conformen unidades con características históricas, culturales y económicas comunes, como lo predica el artículo 143 de la Constitución española para las provincias que quieren formar Comunidades Autónomas. Podría pensarse que se trata de un ejercicio de "supradepartamentalidad" para tener unidades más grandes sin mayor vínculo entre sí.

Lo que de esa unión resulta es una Región Administrativa de Planeación (RAP), según lo indica el artículo 306 de la Constitución Política. A ese conjunto territorial la propia Carta política le reconoce elementos de personería, mejor personalidad jurídica, autonomía y patrimonio propio, elementos que conforman en el Derecho Administrativo² el concepto de la descentralización por servicios y que se expresan en la categoría jurídica de los establecimientos públicos.

1. **Morelli Rico**, Sandra: La autonomía territorial en Colombia, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1996.

2. **Vidal Perdomo**, Jaime: Derecho Administrativo, Bogotá, Temis, 1997.

Resulta curioso advertir que aunque se ha pensado en la influencia del régimen regional español sobre la Constitución Colombiana de 1991, estamos ante una figura jurídica del establecimiento público que coincide con la caracterización que tuvieron las regiones en Francia con la ley de 1972, aprobada durante el mandato presidencial de Georges Pompidou³.

En Colombia las funciones que se atribuyen, en esta primera etapa, a las regiones son administrativas y de planificación como se desprende del nombre que les asigna la Constitución Política. Dos observaciones caben al respecto:

1. Dichas funciones no descuidan el sistema del Estado centralista o unitario que se acomodan a él.
2. Esas son funciones que han tenido las Corporaciones Autónomas Regionales que se crearon en Colombia a partir de Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca 1954 (CVC)⁴; hoy dichas corporaciones están reguladas por la Ley 99 de 1993. Más tarde los CORPES o Regiones Económicas autorizadas como divisiones de Departamento Nacional de Planeación según la Ley 76 de 1985 y que dejaron de operar por voluntad legislativa a partir de enero del 2000.

Esto quiere decir que el esquema de región que introdujo el artículo 306 de la Constitución de 1991 continúa la línea de "supradepartamentalidad" que traía la constitución anterior con las modificaciones que en dos ocasiones, 1959 y 1968 se hicieron al artículo 7° de la Constitución del 86, abriendo otra excepción a la obligación impuesta de respetar los límites departamentales para la organización de servicios nacionales.

Siguiendo el proceso de estructuración regional, el artículo 307 de la Carta Política describe la segunda etapa que gira alrededor de la RAP y la Entidad Territorial (RET). En dicho momento se debe obrar dentro de los parámetros que haya fijado la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), que no se ha expedido en parte por las dificultades sobre la conceptualización de región, estatuto que debe establecer las condiciones para la conversión de la región en entidad territorial. Más que preocupación por determinar la naturaleza jurídica de la entidad, el artículo constitucional se ocupa del aspecto formal de la aprobación en el Congreso y la decisión de los ciudadanos de los departamentos por medio del referendo.

3. **Rivero** Jean, y **Waline** Jean: Droit Administratif, Paris, Dalloz, 1994.

4. **Vidal Perdomo**, Jaime: Temas Municipales y Regionales, Bogotá, Ediciones Rosaristas, 1985.

Tampoco existió preocupación del Constituyente de 1991 en determinar la índole de las funciones de las regiones convertidas en entidades territoriales. El segundo párrafo del artículo 307 remite a la Ley Orgánica como herramienta indicada para que establezca las funciones, sin pauta alguna, cuando se sabe que en el modelo federal y en el regional la Constitución misma se encarga de hacer ese señalamiento puesto que se trata de la atribuciones del Estado y su reparto territorial.

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

Los "estatutos" que se mencionan al final del artículo 307 pertenecen al lenguaje del derecho regional y autonómico y figuran en las constituciones italiana y española, pero no pueden por sí solos, sin impulso constitucional, arrebatar funciones al aparato estatal para pasarlas a una entidad territorial a la cual sólo se le ha atribuido vocación administrativa.

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

EL MODELO REGIONAL ESPAÑOL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

La visita de algunos profesores españoles con ocasión de los trabajos constituyentes que desembocaron en el texto de la Constitución Política de 1991, dejó en el ambiente la idea de que el diseño de la región allí incluida pudo estar inspirado en la teoría española de las Comunidades Autónomas.

Nada más alejado de la realidad política y jurídica. En efecto, las normas de la Constitución española de 1978 son producto de una evolución histórica propia de esa gran nación que, naturalmente, es distinta de la nuestra y que no podemos importar para analizar nuestra distinta realidad.

Las diferencias son notables. El artículo 2° de la Constitución española es clave para advertirlas. Así se lee 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 y la solidaridad entre ellas".

Se parte entonces, dentro de la unidad de la nación española, de la existencia de nacionalidades y regiones sociológicas diversas que han forjado la historia de la Madre Patria, declaración que no se encuentra en la Constitución colombiana como base de las regiones. Aparte de este punto fundamental, el proceso de formación de las regiones es bien distinto puesto que se apoya en la unión de las Provincias limítrofes "con características históricas, culturales y económicas comunes", como un camino para acceder a su "autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas con arreglo en lo previsto en este Título y en los respectivos Estatutos" (artículo 143 C.N.)

Ese factor político-sociológico de la diversidad de las regiones españolas, es el soporte del acceso al autogobierno como un derecho a la autonomía y no parece, claro está, en la Constitución colombiana; por tal circunstancia las regiones no las crea la Constitución española sino que reconoce las existentes en su densa realidad histórica.

El andamiaje jurídico que cubre esta realidad es fácil. La Constitución misma, artículo 148, determina las funciones que pueden asumir las Comunidades Autónomas y las que quedan a cargo de los órganos centrales del Estado, artículo 149, de cuya combinación aparecen algunas funciones legislativas en manos de las primeras y la administración de justicia como titularidad de este último. Los "estatutos" tienen una capacidad de auto-organización que no alcanza el valor jurídico de la Constitución de un Estado miembro de una Federación, pero como expresión de un modelo intermedio entre esta última y el Estado centralista y unitario tiene mayor alcance que una Ordenanza que organiza la simple administración de un departamento colombiano.

El artículo 147 de la Constitución española define el carácter de esa "norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma" y establece que el "Estado las reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico". Allí aparecen como temas esenciales el nombre de la Comunidad, su delimitación, la organización y sede de las instituciones propias y las competencias asumidas, todos factores jurídicos que en nuestro sistema centralista aporta directamente la ley que crea el nuevo departamento y que no confía el artículo 307 de la Constitución colombiana a los "estatutos" de las regiones que en Colombia puedan establecerse.

Existen profundas diferencias históricas y políticas y de construcción jurídica entre la Constitución española de 1978 y la Constitución Colombiana que no nos permiten razonar como si se tratara de instituciones semejantes.

Como fenómeno general el estado regional ha venido tomando su propia identidad, para la cual pueden ser útiles estas palabras del profesor español Ramón Martín Mateo⁵:

5. **Martín Mateo**, Ramón: Manual del Derecho Autonómico, Madrid, 1984.

“Tradicionalmente sólo existían dos grandes familias de Estado: unitarios y federales. La aparición del Estado regional, como ‘tertius genus’ es relativamente reciente, e incluso su legitimación ha sido controvertida, no faltando sectores importantes de la doctrina que ven allí una simple subespecie del Estado unitario.

Pero realmente creemos que esta categoría responde a una realidad político- territorial singular, a saber la presencia de una descentralización acentuada que asigna poderes importantes a unas determinadas comunidades intermedias: ‘las regiones’.

Más adelante se designa en el análisis general como “el modelo federalizante de la constitución española”.

LA REGIÓN EN FRANCIA COMO PARTE DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

En contraste con esta evolución plasmada en la influyente Constitución española de 1978, en Francia la región ha surgido como parte de un proceso de descentralización a través de la planificación.

Siguiendo el *Traité de Droit Administratif* de André de Laubadere⁶ se tiene el problema del regionalismo que en Francia ha sido debatido durante mucho tiempo y la posibilidad de establecer una colectividad territorial en un nivel superior al departamento ha suscitado tanto pasiones como desconfianza y escepticismo.

Mirando las etapas del proceso, los autores citados convienen en distinguir tres etapas distintas: la región como circunscripción desconcentrada de la administración del Estado, la región como establecimiento público en 1972 y la región como una como una colectividad local en 1982.

La idea del movimiento regional, que reunió personalidades de diferentes horizontes culturales, fue la sustitución o la superposición de los departamentos por una organización administrativa regional. La idea de reanimar la vida regional contemplaba objetivos políticos, culturales y tradicionales, según consideraciones de técnica administrativa. En el fondo estaba la crítica a los departamentos, colectividad territorial considerada como artificial y no adaptable a las facilidades de las comunicaciones modernas.

6. **De Laubadere**, André, **Venezia**, Jean-Claude, Yves: *Droit Administratif*, Paris, L.G.D. J. 1990.

Después de la segunda guerra mundial, según los autores citados, la intervención del Estado demandaba un cuadro más amplio y el regional correspondía mejor a las realidades naturales; eso explica, comentan, que las realizaciones regionales se hayan volcado sobre la administración económica.

Un segundo argumento invoca el deseo de tener una descentralización susceptible de hacer frente a la hipertrofia del Estado y de su poder. Este objetivo despertaba, sin embargo, desconfianza, tanto del Estado que podía temer una eventual desviación de las autoridades regionales en búsqueda de un poder político como de las colectividades territoriales existentes que podían presentir una pérdida de sus propias competencias reagrupadas en beneficio de una nueva colectividad territorial.

En su "Historia de la descentralización" Pierre Bodineau y Michel Verpeaux⁷ amplían los puntos de vista anteriores y van ligando las experiencias regionales a las ideas de planificación. Allí se destaca la preocupación por los contrastes entre "París y el desierto francés" y la existencia de una diagonal que muestra el relativo subdesarrollo de una parte rural de Francia, poco industrializada al sur y al oeste, mientras que se observa una Francia urbana y rica al norte y al este, transformada por la revolución industrial. De allí se deriva la necesidad de un Plan de Ordenamiento Territorial y se introduce la regionalización del plan.

Hacia 1964 cristaliza la creación de un prefecto regional y se habla de la región como instancia de la desconcentración del Estado, es decir, de un cuadro territorial supradepartamental donde se ejercen funciones de índole nacional que se desplazan de la capital, hecho que, según los autores citados es preludio de la descentralización regional.

En 1969 el General de Gaulle propone la creación de la región como entidad territorial, pero el fracaso en el referendo no sólo comporta su retiro del poder sino la prudencia de la política regional subsiguiente con el Presidente Georges Pompidou que la plantea como establecimiento público.

Aunque no sea una colectividad territorial la región viene a ser, con la ley de 1972, un establecimiento público, es decir, una persona pública volcada hacia lo económico, particularmente la financiación de los equipamientos colectivos, pero sin responsabilidades administrativas. Como autoridades figuran un Consejo Regional deliberante, un Comité Económico y Social Consultivo y el Prefecto Regional para los proyectos y ejecución de las decisiones. La última etapa de la región como colectividad se produce a partir de 1982 con el im-

7. **Bodineau**, Pierre, **Verpeaux**, Michel: *Historie de la Decentralisation*, Paris, Puf, 1993.

pulso a la descentralización dado por los gobiernos socialistas que siguieron a la elección del presidente François Mitterand.

Si bien se afirma que la región no alcanza a cubrir todo el espectro de las colectividades territoriales tradicionales, el departamento y la comuna, las materias administrativas y sus competencias reposan, principalmente, en los campos económicos mencionados; un cuarto nivel administrativo se suma a los anteriores.

La región tiene como órganos principales al Consejo Regional elegido mediante sufragio universal directo y al Presidente del Consejo quien, según la Ley 2 de marzo de 1982, es el órgano ejecutivo de la región. La creación de la región corresponde a los vientos de descentralización que recorrieron a Francia con fuerza en la década del 80.

De este modo, un largo proceso de varias décadas ha conducido al funcionamiento del nivel regional francés como consecuencia de la descentralización y de la planificación. La asociación de departamentos que se fue dando por el impulso planificador terminó creando vínculos supradepartamentales de manera que veintiuna regiones más la de l' Ile de France han venido a superar la excesiva fragmentación territorial existente en ciertos dominios.

También la región tiene relaciones con las otras entidades territoriales dentro del marco europeo, no en vano se ha hablado de la Europa de las regiones.

CONCLUSIONES

- * El modelo regional, intermedio entre el federalismo y el centralismo, tiene dos vertientes principales: la española y la francesa.
- * Las bases de una y otra y las manifestaciones jurídicas del fenómeno son distintas. En el primer caso se trata del reconocimiento a los grupos humanos identificados a lo largo de la historia del derecho a la autonomía, mientras que en el segundo sigue predominando el criterio del departamento y la región como divisiones territoriales del Estado o de espacios donde florece la descentralización administrativa.
- * La expresión colombiana de las Corporaciones Autónomas Regionales y de las Regiones Económicas, CORPES, en forma de establecimientos públicos o de divisiones de Planeación Nacional, se acerca al recorrido que ha cumplido Francia y están lejos de la figura de las Comunidades Autónomas españolas.

- * La Constitución colombiana de 1991, en materia de región no contiene elementos jurídicos que ofrezcan semejanzas con las Comunidades Autónomas Españolas y sí incluye varios que acercan la figura a la evolución de la región en Francia.
- * La Constitución quiere que la región se construya a partir de los actuales departamentos que tienen mayor entidad sociológica de la que se les suele atribuir. Es posible que, con el tiempo, nazcan vínculos supradepartamentales que den lugar a verdaderas regiones y, desde este punto de vista, la supresión de los CORPES hizo perder un tiempo de convivencia que hubiera facilitado la aclimatación regional.
- * La Ley de Ordenamiento Territorial que estudia el Congreso de la República debe guiar con firmeza el proceso de regionalización si considera que la hora de los departamentos está pasando.

Ampliación de lo expuesto se puede hacer en la obra: Vidal, Perdomo Jaime, *"La Región en la Organización Territorial del Estado"*, Centro Editorial Universidad del Rosario. Bogotá, D.C., 2001.

