

## 28 AÑOS EN EL CAMINO DE LA AUTONOMÍA REGIONAL Es hora de no seguir gobernando desde los escritorios en Bogotá, sino desde los territorios.

Imprimir

La Constitución definió a Colombia como una República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales. (A.1 CP). Esto quiere decir que todo el territorio se rige por la misma normatividad jurídica, que hay unidad en la administración de justicia y que existe centralización política o sea unidad de mando en todo el espacio geográfico nacional. A su vez, se trata de un régimen descentralizado, donde las entidades territoriales son autónomas para la gestión de sus intereses, o sea sus propios asuntos, ya que se autogobiernan por sus propias autoridades; pero se trata de una autonomía relativa, en la medida en que se desarrolla dentro del marco de la Constitución y de las condiciones que establezca la ley.

Instaurada la democracia participativa en la Constitución de 1991 era coherente con la misma establecer la autonomía territorial, ya que esta última implica cercanía entre las autoridades y los habitantes de un territorio, para definir las prioridades en la inversión pública, según sus necesidades específicas. Cercanía que hace posible, además, una participación ciudadana informada y un control social efectivo.

La descentralización forma parte del sistema de pesos y contrapesos de los regímenes democráticos, además de la división de poderes entre las ramas del poder público, a tal punto que los regímenes fascistas o dictatoriales se caracterizan por una dosis fuerte de centralismo.

La Constitución sumó la elección popular de gobernadores a la de alcaldes que venía desde 1986, señaló como entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas y dejó abierta la posibilidad a la ley para darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y las provincias.

Fueron muchas las discusiones que se dieron en la Asamblea Constituyente sobre el ordenamiento territorial, pero debido al corto tiempo con que contó no se llegó a acuerdos definitivos sobre el tema; algunos propusieron acabar con los departamentos, ya que la creación de regiones y de provincias, en adición de los municipios, podría conllevar una

## 28 AÑOS EN EL CAMINO DE LA AUTONOMÍA REGIONAL Es hora de no seguir gobernando desde los escritorios en Bogotá, sino desde los territorios.

maraña burocrática que haría difícil el manejo de las diferentes competencias. Se optó finalmente por dar unos lineamientos sobre la Ley de Ordenamiento Territorial, pero a la vez se creó en una norma transitoria[1] una Comisión encargada de realizar los estudios y formular ante las autoridades competentes las recomendaciones que considerara del caso para acomodar la división territorial del país a las disposiciones de la Constitución. Dicha Comisión funcionó bajo la dirección de Orlando Fals Borda y presentó sus informes, pero sin resultados inmediatos.

Como una forma concreta de fortalecer las finanzas de los departamentos y municipios la Asamblea Constituyente determinó la transferencia a éstos de un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación, de manera gradual[2], pero 10 años más tarde se disminuyó este porcentaje de transferencias[3] y 10 años después se reformó el Sistema General de Regalía[4]. El resultado es que a los departamentos se han delegado competencias sin que existan los recursos necesarios para desarrollarlas[5].

En estos 28 años se ha recorrido un camino, pero no se ha llegado a la meta de tener un verdadero ordenamiento territorial descentralista, como lo quiso la Carta Política al establecer que mediante una ley orgánica - que se expide con mayorías calificadas - el Congreso debía distribuir las competencias entre la Nación y las entidades territoriales, así como las funciones de cada una de ellas, conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

En efecto, luego de 19 intentos fallidos, se dictó la Ley 1454 de 2011 que resultó demasiado general, en cierta forma una recopilación del texto constitucional, hasta el punto que se la acusó de ser “una ley que ordena que otra legisle lo que ésta debió haber legislado”. [6] Establece una Comisión de Ordenamiento Territorial (COT), para asesorar la organización del Estado. La LOOT incluye principios, lineamientos y directrices generales para la distribución de competencias entre la nación, distritos especiales y municipios, pero no asigna competencias ni recursos físicos, económicos y humanos, de manera específica, a cada nivel de gobierno, para evitar esfuerzos dobles en ciertas materias o carencia de los mismos en otras.

28 AÑOS EN EL CAMINO DE LA AUTONOMÍA REGIONAL Es hora de no seguir gobernando desde los escritorios en Bogotá, sino desde los territorios.

Regula también las distintas asociaciones entre entidades territoriales, que se entienden como entidades administrativas, con personería jurídica y patrimonio propio, que en ningún caso pueden generar gastos de funcionamiento adicionales. Promueve la asociación entre entidades territoriales a través de los Convenios plan, asimilables a convenios interadministrativos.

A pesar de la timidez de sus disposiciones en cuanto al ordenamiento del territorio, es importante reconocer que la LOOT de 2011 dio pie a la creación de varias Regiones Administrativas y de Planificación, así:

La RAPE (Región Administrativa de Planificación Especial) Central constituida en septiembre de 2014 con los departamentos de Cundinamarca, Tolima, Boyacá, Meta y Bogotá D. C.

La RAP Pacífico constituida en diciembre 2016 por los departamentos de Chocó, Valle del Cauca, Nariño y Cauca.

La RAP Caribe se constituyó en octubre de 2017 por los departamentos de Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, Magdalena, La Guajira y Sucre.

La RAP Eje Cafetero constituida en junio de 2018 por Caldas, Quindío y Risaralda.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, a propuesta del Gobierno se establecieron los Pactos Territoriales con las cuatro regiones ya constituídas, además de la Región Llanos-Orinoquía -Meta, Arauca, Casanare y Vichada - y la Región Amazonía - Caquetá, Putumayo, Amazonas, Guainía, Guaviare y Vaupés -. Añade la Región Santandereana, compuesta por los dos Santanderes.

También incluye el PND la Seaflower Region, compuesta por el Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y toda la reserva de Biosfera Seaflower, así como un pacto especial para los océanos que busca aprovechar la riqueza marítima. Son en total 9 Pactos Territoriales, que buscan dinamizar el desarrollo económico tanto para la inclusión social como productiva aprovechando el potencial y vocación de cada región, que se enmarcan en

28 AÑOS EN EL CAMINO DE LA AUTONOMÍA REGIONAL Es hora de no seguir gobernando desde los escritorios en Bogotá, sino desde los territorios.

*“una visión del desarrollo hacia la descentralización y la autonomía territorial, con el fin de fortalecer el desarrollo nacional.”*

La expedición de la Ley Orgánica 1962 del 28 de junio de 2019 marca un nuevo hito en el Ordenamiento Territorial al fortalecer la Región Administrativa de Planificación y establecer las condiciones para su conversión en Región Entidad Territorial.

El fortalecimiento de las RAP está ligado a las posibilidades de recursos de inversión al establecer que podrán provenir, además de los aportes de las respectivas entidades territoriales, del crédito público y la cofinanciación del presupuesto general de la Nación, otras fuentes de financiación territorial, las donaciones y otras que establezca la ley. Además al autorizar su participación en el Sistema General de Regalías, de acuerdo con los lineamientos y metodologías del Departamento Nacional de Planeación[7] y la posibilidad de presentar proyectos a todas las fuentes de financiación nacionales, los cuales no podrán ser utilizados en gastos de funcionamiento[8].

La misma Ley reconoce la deuda legislativa con relación a las competencias, funciones, recursos, resolución de conflictos entre entidades territoriales, al ordenar al Gobierno, por medio del DNP y la participación de los departamentos, la conformación de una misión de descentralización para que en un plazo de 18 meses presente al Congreso *“iniciativas constitucionales y legislativas para ordenar y definir la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales señaladas en el artículo 286 de la Constitución política”*[9]. Además, al ordenar al Congreso, a iniciativa del Gobierno, expedir en un plazo de 12 meses *“un código de régimen departamental y un código de régimen municipal que integre y armonice la legislación vigente sobre la materia”*[10]. Se trata de una gran oportunidad de repensar el ordenamiento territorial de acuerdo con el mandato constitucional, con un nuevo reparto de competencias, que garantice la autonomía territorial, coherente con los recursos para ejercerlas[11].

La Ley 1625 de 2013 derogó la Ley Orgánica 128 de 1994 y expidió el Régimen para las Áreas Metropolitanas, excluyendo expresamente a Bogotá y a sus municipios conurbados, los

28 AÑOS EN EL CAMINO DE LA AUTONOMÍA REGIONAL Es hora de no seguir gobernando desde los escritorios en Bogotá, sino desde los territorios.

cuales, dice, tendrán una ley especial. Esta ley no se ha expedido, lo cual ha hecho imposible que la Capital, que concentra el 16% de la población del País y genera el 26 por ciento del Producto Interno Bruto nacional, haya conformado una Área o Región Metropolitana con los municipios colindantes, cuando es indispensable la creación de una autoridad metropolitana que planee el desarrollo del territorio hacia el futuro.

Algunas conclusiones:

1. Ha habido retrocesos en la descentralización y tímidos avances en la autonomía territorial en estos 28 años de vigencia de la Carta, tratándose de uno de los aspectos en que no se ha cumplido a cabalidad con el mandato Constitucional.

El principal motivo ha sido el conflicto armado que no ha permitido al País concentrar el interés político y los recursos económicos en uno de los pilares modulares de lo acordado en 1991. El atraso en el desarrollo y los niveles de pobreza del sector rural con relación a las ciudades, aun dentro de un mismo departamento, y a nivel regional, está bien demostrado en los textos que sustentan el Plan de Desarrollo del actual gobierno. De tal manera que si queremos un desarrollo incluyente y equilibrado en los territorios, debemos exigir la implementación de los Acuerdos de Paz, en particular el punto relacionado con el desarrollo rural. De igual manera, es indispensable la presencia del Estado en la totalidad de los territorios, no solamente con la fuerza pública sino con la institucionalidad que garantice la seguridad y la confianza de la gente en las instituciones.

El segundo motivo es el deterioro institucional por el narcotráfico y la corrupción.

El ingreso de los dineros del narcotráfico y de toda clase de financiación ilícita en las campañas para Alcaldes, Concejos Municipales, Gobernadores y Asambleas Departamentales ha creado en la población colombiana una desconfianza casi total en quienes nos representan, dados los escándalos de corrupción en todos los niveles de la prestación de servicios. Los órganos de control territoriales no escapan del clientelismo y la politiquería que caracterizan buena parte de las administraciones territoriales, causando mayor malestar y desconfianza.

28 AÑOS EN EL CAMINO DE LA AUTONOMÍA REGIONAL Es hora de no seguir gobernando desde los escritorios en Bogotá, sino desde los territorios.

Esa circunstancia ha favorecido la centralización de recursos, y la concentración de las decisiones en el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda, por la presunción de que las entidades territoriales no tienen la capacidad para utilizarlos de manera transparente y eficiente.

## 2. Los desafíos.

Con la creación legal de las Regiones como Entidades Territoriales, el País entra en una nueva etapa en cuanto a su ordenamiento territorial, lo cual exige solucionar los problemas de corrupción alentados por el narcotráfico y la cultura del “todo vale” imperante en muchos territorios, aunque el sector central tampoco escapa de este flagelo.

Teniendo en consideración que la conversión de las Regiones Administrativas y de Planificación en Regiones Entidades Territoriales sólo podrá darse a partir del año 2022, y que es necesario revisar la totalidad de la normatividad que va a regir el ordenamiento territorial, dichas comisiones deberán tener en cuenta planteamientos como:

- Para mayor claridad de la ciudadanía y de la Administración debe haber máximo tres niveles de gobierno, los otros deben ser solo de articulación;
- Es necesario evitar en las nuevas entidades territoriales burocracia excesiva, mayores impuestos para sostenerla y clientelismo;
- Los órganos de control departamentales y municipales no pueden ser elegidos por las corporaciones de elección popular, porque han demostrado su escasa independencia e imparcialidad;
- Es indispensable que los recursos de educación, salud, saneamiento ambiental y agua potable garanticen cobertura universal.
- Las funciones que se trasladan a las entidades territoriales deben siempre ir acompañadas de los recursos económicos que aseguren su prestación a las comunidades;
- Deben fortalecerse la participación ciudadana, el control social y la rendición de cuentas en todas las entidades territoriales.
- Es indispensable, para que las RET puedan ejercer su atribución de ordenar el territorio, que el gobierno central cumpla a cabalidad dos funciones fundamentales: realizar un censo con

## 28 AÑOS EN EL CAMINO DE LA AUTONOMÍA REGIONAL Es hora de no seguir gobernando desde los escritorios en Bogotá, sino desde los territorios.

cifras ciertas no discutibles y tener un Catastro multipropósito actualizado.

- El Congreso y el Gobierno deben subsanar la deuda inmensa con Bogotá y permitirle la conformación de un Área o Región Metropolitana con por lo menos 11 municipios colindantes.[12]
- Por último, lo más importante es que los estudios que se realicen y las reformas que se aprueben estén inspirados únicamente en el interés general, o sea en el mejoramiento de la calidad de vida de la totalidad de los habitantes de todos los territorios de Colombia, sin exclusiones regionales ni de poblaciones, y no en intereses personales, políticos o electorales.

---

[1] Artículo 38.

[2] Artículos 356 y 357 C.P.

[3] Acto Legislativo No. 1 de 2001.

[4] Acto Legislativo No. 05 de 2011.

[5] Es el caso de la protección de los líderes sociales, de las cárceles y del control del riesgo.

[6] Observatorio Legislativo del Instituto de Ciencia Política, agosto de 2011, Boletín No. 186, pág. 3.

[7] Artículo 6.

[8] Artículo 7

[9] Parágrafo 4º. Artículo 10

[10] Artículo 16

28 AÑOS EN EL CAMINO DE LA AUTONOMÍA REGIONAL Es hora de no seguir gobernando desde los escritorios en Bogotá, sino desde los territorios.

[11] Artículo 356, inc.4º.b)...*“No se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas”.*

[12] PROBOGOTA, La Región Metropolitana de la Sabana de Bogotá. Una propuesta para la asociatividad y la gobernanza regional.

María Teresa Garcés Lloreda, Constituyente de 1991

Foto tomada de: USABILIDAD Y UX EN COLOMBIA