

# Capítulo 4

---



# Colombia y sus regiones: el reto de la nueva organización del estado<sup>1</sup>

Darwin Romero Vergara<sup>2</sup>  
Antonio Carlos Cabeza Gallo<sup>3</sup>  
Nadin Madera Arias<sup>4</sup>  
Carlos Payares Tapias<sup>5</sup>

## Resumen

---

Este texto académico supone la actualidad del Estado Colombiano y los retos que debe afrontar en estos veintinueve (29) años de vigencia de la Constitución de 1991. De los cuales la regionalización y la creación de las regiones como Entidad Territorial – RET, es una de las temáticas de mayor relevancia e importancia nacional. Supone este capítulo una serie de interpretaciones de un proyecto en curso que analiza y pone en contexto al lector de lo que se pretende identificar en relación con un nuevo modelo de estado que no fracture la estructura base de la República de Colombia.

---

1 Investigación académica producto parcial de un proyecto que se cursa en la Corporación Universitaria Antonio José de Sucre – CORPOSUCRE, del Programa de Derecho, adscrito a la Facultad de Ciencias Sociales. Esta investigación asume fundamentos bases de la construcción del estado colombiano reorganizado en la Constitución Política de 1991, y analiza de fondo la implicación administrativa y política que representa para el país la creación de las regiones.

2 Estudiante de Noveno Semestre de Derecho de la Corporación Universitaria Antonio José de Sucre – CORPOSUCRE, semillerista del grupo de Investigación GINCIS de la Facultad de Ciencias Sociales de CORPOSUCRE. Correo: [Darwin\\_romero@corposucre.edu.co](mailto:Darwin_romero@corposucre.edu.co)

3 Especialista en Derecho Administrativo de la Universidad Libre, abogado egresado de la Corporación Universitaria del Caribe – CECAR, docente del Programa de Derecho de la Corporación Universitaria Antonio José de Sucre – CORPOSUCRE. Correo: [Antonio\\_cabeza@corposucre.edu.co](mailto:Antonio_cabeza@corposucre.edu.co)

4 Magíster en Derecho de Estado con énfasis en Derecho Público de la Universidad Externado de Colombia, abogado egresado de la Universidad Simón Bolívar, docente del Programa de Derecho de la Corporación Universitaria Antonio José de Sucre – CORPOSUCRE, director del Grupo de Investigación GINCIS de la Facultad de Ciencias Sociales de la Corporación Universitaria Antonio José de Sucre – CORPOSUCRE. Correo: [Nadin\\_madera@corposucre.edu.co](mailto:Nadin_madera@corposucre.edu.co)

5 Especialista en Derecho Administrativo. Abogado. Profesor Universitario de la Universidad de Sucre. Correo: [carlos\\_payares@corposucre.edu.co](mailto:carlos_payares@corposucre.edu.co)

O sea, que no nos obligue a pensar en un proceso de renovación del estado sino que, por el contrario, nos obligue a pensar en una mixtura entre el regionalismo actual que surge con la creación de las Regiones Administrativas de Planeación (RAP) y el Modelo de Estado Centralista Unitario con Descentralización Administrativa. Busca esto que el estado debe contemplar la región como entidad territorial e incluirla en la pirámide de gobernabilidad y la jerarquía del poder colombiano, donde no se contempla la región como entidad, sino como organización. Si bien, en virtud de lo dispuesto por la Ley 1962 de 2019, las regiones se pueden transformar en entidades territoriales ¿Cómo reconocerán y fusionarán las regiones a la estructura del estado? Allí la investigación que se cursa en el Programa de Derecho de la Corporación Universitaria Antonio José de Sucre, CORPOSUCRE, pretende identificar la posibilidad y la estructura resultante de esa mixtura entre el regionalismo y el centralismo, que finalmente podríamos denominarla como centralismo federalizado.

**Palabras claves:** Región administrativa, planeación, estado, política, regionalismo, centralismo, federalismo, territorio, descentralización, modernización.

## Abstract

---

This academic text represents the current state of the Colombian State and the challenges that it must face in these twenty-nine (29) years of validity of the 1991 constitution, of which the regionalization and the creation of the Regions as a Territorial Entity–RET, is an of the themes of greatest relevance and national importance. This chapter involves a series of interpretations of an ongoing project that analyzes and puts the reader in context of what is intended to be identified in relation to a new state model that does not fracture the base structure of the Republic of Colombia, that is, that it does not force us to think about a process of state renewal, but instead forces us to think about a mixture between the current regionalism that arises with the creation of the Administrative Planning Regions (RAP) and the Unitary Centralist State Model with Administrative Decentralization. Look for this, that the state must contemplate the region as a territorial entity and include it in the pyramid of governance and the hierarchy of Colombian power, where the region is not contemplated as an entity, but as an organization; Although, under the provisions of Law 1962 of 2019, Regions can be transformed into territorial entities,

how will regions recognize and merge the structure of the state? There, the research underway in the Law Program of the Antonio José de Sucre University Corporation, CORPOSUCRE, seeks to identify the possibility and the structure resulting from that mixture between Regionalism and Centralism, which we could finally call it, Federalized Centralism.

**Key words:** Administrative Region, Planning, State, Politics, Regionalism, Centralism, Federalism, Territory, Decentralization, Modernization.

## Introducción

El escenario histórico, social, político y económico que significó la última década de la vigencia de la Constitución de 1886, y en razón de ello, el surgimiento de los movimientos que dieron origen a la Constitución de 1991 en la Asamblea Nacional Constituyente, estuvo basado en lo que representa para el estado la creación de las regiones como entidades territoriales. Suponiendo así que el estado mismo debe ser garante de su funcionamiento, pero también hay que estar conscientes de que significa un modelo regional contra un modelo centralista unitario.

La muestra que se presenta en este discurso académico no es más que un recuento de la fundamentación teórico – conceptual del fenómeno político que ha surgido con la creación de las Regiones Administrativas de Planeación. Suponiendo ello que este estado debe evolucionar, ya sea para cambiar el modelo central y adoptar el federal, o más bien desde la academia pensar en una mixtura que contemple tanto un modelo centralista como el regionalista, con el fin de lograr la descentralización en altos niveles de poder y gobierno, por supuesto, sin perder la esencia de la estructura unitaria incluyendo así la regionalización y la región como entidad subyugada del estado.

## Metodología

El presente trabajo investigativo se desarrolla mediante la aplicación de un paradigma hermenéutico y el diseño no experimental, con lo cual se pretende describir el fenómeno jurídico que significa para el estado colombiano la creación de regiones como nuevos entes territoriales. Tal cual se estableció en el artículo 2 de la Ley 1962 de 2019, publicada en el Diario Oficial No. de 2019, en la que se define las paulas para el reconocimiento de las Regiones como Entidades Territoriales (RET). De esta manera, mediante una metodología como la propuesta en este estudio, se busca identificar el impacto que representa para nuestro estado la creación de las regiones, así como el enfoque que da éste al estado y a la forma de gobierno centralista unitario.

El enfoque metodológico del presente estudio es de carácter cualitativo, ya que desde ahí se establecen ciertas hipótesis, variables, al igual que la extensión del objeto de estudio. Dicho enfoque tiene como interés la formulación de teorías como punto de llegada y también dar forma al resultado de su proceso investigativo (Tamayo, citado en Madera, 2019). Precisamente, como puntualiza Monje (2011):

La investigación cualitativa por su parte, se nutre epistemológicamente de la hermenéutica, la fenomenología y el interaccionismo simbólico. El pensamiento hermenéutico parte del supuesto que los actores sociales no son meros objetos de estudio como si fueran cosas, sino que también significan, hablan, son reflexivos. También pueden ser observados como subjetividades que toman decisiones y tienen capacidad de reflexionar sobre su situación, lo que los configura como seres libres y autónomos ante la simple voluntad de manipulación y de dominación. El pensamiento hermenéutico interpreta, se mueve en significados no en datos, está abierto en forma permanente frente al cerrado positivismo. Se interesa por la necesidad de comprender el significado de los fenómenos y no solamente de explicarlos en términos de causalidad. Da prioridad a la comprensión y al sentido, en un procedimiento

que tiene en cuenta las intenciones, las motivaciones, las expectativas, las razones, las creencias de los individuos. Se refiere menos a los hechos que a las prácticas (p. 12).

Este estudio jurídico se constituye como un análisis de tipo descriptivo, toda vez que tiene como propósito determinar distintas características o rasgos importantes de cualquier fenómeno que esté en los márgenes del estudio que se analiza (Hernández et al., citado en Hernández, Hernández, Ríos, Tous y Zabala, 2017). En otras palabras, para su desarrollo se debe analizar el fundamento constitucional, legal, jurisprudencial y doctrinal. Por tal motivo, se analizarán las actas e informes de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, las leyes expedidas por el Congreso de la República, y la propia Constitución Política de Colombia. Así mismo, mediante la revisión documental se busca identificar los fundamentos fácticos que dieron origen a las regiones en Colombia, con la intención de poder distinguir los modelos descentralizados en el mundo y hacer una analogía y una mixtura entre un modelo regionalizado con el modelo centralista que se tiene en Colombia, sin afectar la estructura del estado que se tiene desde 1991.

### **Las regiones en Colombia, historia y marco jurídico – constitucional**

En Colombia las Regiones Administrativas de Planeación (RAPs) son el producto de la lucha legislativa que se llevó a cabo en el proceso de estructuración del estado colombiano en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991. Estas regiones se fueron creando por iniciativa de los departamentos del territorio nacional. Así que una de las primeras RAP creadas en el país fue la CENTRAL, constituida por los Departamentos del Centro del país y el Distrito Capital. Igualmente, se creó la RAP CARIBE en 2017, por iniciativa de los Departamentos de la Región Caribe, quienes bajo el liderazgo del Departamento del Atlántico, lograron consolidar una entidad administrativa que apuntase a coadyuvar en la planeación, organización y ejecución de actividades, mediante la consecución de recursos para impactar así en cada uno de los departamentos que la conforman.

Desde los períodos de la independencia y el origen de las constituciones de Colombia, se fue cambiando su denominación como estado, pero también su forma de gobierno. Al pasar de Centralista a Federalista, en algunos casos centralizados y en otros descentralizados, sin duda, predominando ésta última. Fueron tantos los casos de reformas constitucionales que hemos tenido a lo largo de la historia de la república, que alcanzan ya un total de once procesos constituyentes. Se han tenido asambleas nacionales constituyentes y convenciones nacionales, finalmente, tras la promulgación de constituciones que tenía una duración de dos, cuatro, doce o más años, en la década de 1885 el presidente de la república Rafael Núñez, decreta la convocatoria a la Convención Nacional de Delegatarios, en la que presididos por el señor Miguel Antonio Caro, se conformó un grupo de nueve (9) delegatarios, uno por cada estado soberano. En ese sentido, se promulgó el 4 de agosto de 1886 una Constitución soberana, centralista, católica, que cambió de forma drástica la estructura del estado que se conocía desde 1853, y la cual culminó su vida jurídica el 04 de Julio de 1991.

La Constitución Política de 1886, consolidó un estado conservador que incluyó una fórmula de república unitaria con descentralización administrativa. Resolviendo así la situación generada por constituciones anteriores en las que se adoptaba un modelo totalmente centralista o totalmente federalista. Digamos que este parto intelectual consolidó un estado semi federalista, en el que cada estado soberano tenía cierto grado de autonomía. Pero además de ello, se encontraba ligado al yugo del poder central que ejercía el presidente, puesto que cada uno de los estados soberanos que componían el estado colombiano eran administrados por un gobernador designado por el presidente de la república, de acuerdo a la coyuntura política que fuera resultante del bipartidismo que había acogido la carta magna en su contenido normativo.

Este modelo de estado descentralizado administrativamente fue una propuesta que logró estructurar un gobierno, no obstante, promulgada la misma no se logró el fin en su aplicación. Puesto que en el fondo seguía siendo un gobierno centralista, debido a que la democracia solamente era aplicable a las elecciones de presidencia, consejos y asambleas, cuestión que podía demostrar desde la holística y un análisis exhaustivo que la administración pública ejercida por los gobernadores respondía a los lineamientos y ordenes de los presidentes que en cada uno de los momentos

estuvieron. Posteriormente, las luchas sociales lideradas por mujeres que observaron las desigualdades sociales, llegaron a consolidar un beneficio y un aspecto de igualdad en la que el estado colombiano les reconocía a las mujeres derechos electorales. Por lo cual, podían ser electas y elegir cargos de elección popular. En este modelo de estado, se generaron muchas controversias, de tal forma que los resultados en desarrollo no podían ser igualados con los actuales.

La constitución política de 1886, establecía dentro de las funciones del presidente, Artículo 120, inciso 4, lo siguiente: “Corresponde al presidente de la república como suprema autoridad administrativa: Nombrar y separar libremente a los gobernadores”; En ese sentido, haciendo una contextualización sobre el contenido de dicho artículo, encontramos una centralización en la administración pública nacional y territorial, específicamente la administración de los estados soberanos que componían el territorio de Colombia, en el periodo de la vigencia de la constitución política de 1886. Con lo que podemos identificar que se respondía a un dictamen de un presidente y de un grupo social que, de acuerdo con las bases filosóficas ya fuera del liberalismo o conservatismo, pudiera cumplir un mando en favor de una comunidad o de una filosofía política específica.

Producto de esta centralización administrativa, se generó el abandono de muchas zonas de los estados soberanos. Por ejemplo, el estado soberano de Bolívar, el cual sufrió el desprendimiento del hoy conocido Departamento de Córdoba que se independizó en el año de 1952. Posteriormente, en la década de 1966, se creó por iniciativa social el Departamento de Sucre, todo ello, porque había zonas del estado de Bolívar que no recibían apoyo, atención y recursos de la administración estatal. Estas problemáticas permitieron observar las falencias que se encontraban en la constitución de 1886, y que evidentemente debían ser enmendadas en beneficio del pueblo.

Al cumplir un poco más de cien años de existencia de la Constitución de Núñez, el estado estaba sufriendo diferentes problemas relacionados con la seguridad pública, educación, derechos fundamentales y demás, que afectaban las diferentes comunidades del estado. No obstante, surge desde las bases del nuevo liberalismo la campaña presidencial del doctor Luis Carlos Galán, quien planteaba en sus discursos de campaña las incoherencias e imperfecciones contenidas en la carta magna que debían ser

corregidas y adaptadas a los cambios que daba el mundo globalizado. Sin embargo, el éxito que representaba para Galán su campaña, no era el que aquellos miembros del narcotráfico esperaban a su favor, como era el caso del señor Pablo Escobar. De tal modo que la inconveniencia de escobar fue causa para que ordenara la muerte del candidato presidencial en la década de 1989. Había que tomar en cuenta que una de las propuestas de Galán era promover la extradición de Colombianos a los Estados Unidos para promover así la seguridad nacional del pueblo Colombiano.

La muerte del doctor Luis Carlos Galán fue comparada en parte con la muerte del caudillo liberal Jorge Eliecer Gaitán. Este hecho histórico generó diferentes reacciones de sectores sociales, que se vieron obligados a protestar y promover la creación de movimientos por parte de los jóvenes, madres, sectores de izquierda, iglesias, y demás fuerzas sociales, que reclamaban al estado la situación política que se vivía. Era una situación insostenible y estaba relacionada con la inseguridad, la falta de garantías para la protección de los derechos fundamentales, las desigualdades sociales y demás temas que eran de importancia nacional. Lo que originó el movimiento de jóvenes más importante de la historia colombiana, denominado: Aún podemos salvar a Colombia, el cual posteriormente se convirtió en: La Séptima Papeleta.

El presidente Virgilio Barco Vargas, antes de culminar su período constitucional e interpretando el artículo 121 de la Constitución de 1886, promulgó el Decreto Legislativo 927, de 1990, en el que: “estableció medidas relacionadas con el restablecimiento del orden público”. Para el Centro de Estudios Constitucionales (2011) en este decreto se “daba orientaciones especiales para la organización o re organización del estado colombiano”. De acuerdo con lo expuesto en el artículo, el decreto promulgado permitió organizar la contabilidad electoral y los votos resultantes para el período de 1990, en el que resultó electo el presidente Cesar Gaviria Trujillo. Una vez promulgado el Decreto, la Corte Suprema de Justicia emitió mediante Sentencia 59, expediente No. 2149 de 1990, concepto favorable del acto administrativo efectuado por la presidencia. Allí, la Corte interpretó la voluntad popular representada por los ciudadanos que defendían e impugnaban el contenido del acto administrativo ante el máximo órgano de justicia en Colombia. La Corte Suprema de Justicia consideró mediante Sentencia No 59/1990, *ibídem*:

Quienes consideran que el decreto objeto de revisión es constitucional se fundamenta en el carácter de constituyente primario que tiene el pueblo, lo que, a su entender, legitima su pronunciamiento en las urnas y también la necesidad y conveniencia de acoger el clamor popular para que ocurra un cambio institucional (Corte Suprema de Justicia. Sala plena. Sentencia No 59, 1990).

Finalmente, esa misma corte declara constitucional el decreto expedido por el presidente de la república, todo ello, puesto que la Constitución de 1886 no previó los mecanismos para su reforma y derogatoria. Por cuanto el mecanismo para derogar su vigencia era la autorización expresa del constituyente primario ( es decir, el pueblo) el cual con base en las teorías constitucionalistas da el poder al estado. Así mismo, consideró la CSJ que el clamor popular para que ocurra el fortalecimiento institucional es:

Un hecho público y notorio que en derecho no requiere prueba; en favor de él se han manifestado los partidos políticos, los medios de comunicación, los estamentos universitarios y el pueblo general, a través de la denominada séptima papeleta en las elecciones del 11 de marzo de 1990 (Corte Suprema de Justicia. Sala Plena. Sentencia No 59, 1990).

En ese sentido, la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia avaló la convocatoria a la Asamblea Constituyente, en la que se condicionó además que los miembros constituyentes no fueran personas miembros del gabinete, senadores, representantes a la cámara, concejales o diputados. El 04 de febrero de 1991, el doctor Cesar Gaviria Trujillo en su condición de Presidente de la República de Colombia, acudió al recinto del Congreso para dar la instalación de la Asamblea Nacional Constituyente. Esta asamblea estuvo compuesta por setenta y siete representantes, dentro de los cuales destacó Eduardo Verano de la Rosa, ex gobernador del Departamento del Atlántico para los períodos 2008- 2011 y 2016 – 2019. Cada uno de los miembros de dicha asamblea presentó propuestas destacadas relacionadas con temas de importancia, tales como la búsqueda desarrollada por el líder de la RAP Caribe, el mencionado Eduardo Verano, porque éste logró un modelo de gobierno con descentralización administrativa, contenida en los artículos 306 y 307 de la Constitución Política de 1991; así como

aspectos relacionados con la elección de alcaldes y gobernadores por voto popular, y demás fundamentales que forman parte de la actualidad del estado colombiano.

En este sentido, Fernández Renowitsky, J (1991), consagró fundamentos conceptuales bajo la estructura del estado, afirmando por su parte el concepto citado por Alberto Lleras Camargo en artículos publicados por éste, sobre lo que en primera instancia significa la estructura del Estado y la constitución. Allí explica que la constitución no es “un esqueleto de normas, sino un tejido vivo de relaciones humanas y sociales en un determinado país. Considerando así que ésta no es anatómica, sino funcional, como el comportamiento cotidiano de las personas a las que está dirigida o destinada” (Informe de ponencia en la Asamblea Nacional Constituyente, 1991, P. 5).

En este sucinto marco conceptual, bajo el objetivo de la Asamblea Nacional Constituyente que no era más que elaborar una nueva carta magna que contemplara los fundamentos y los nuevos cimientos para el desarrollo de un estado soberano. Todo estaba orientado más hacia la construcción y estructuración del estado desde una nueva constitución. En este sentido, uno de sus aportes ante la Comisión Segunda de la Asamblea Constituyente fue el siguiente:

Al exponer las consideraciones de la propuesta presentada, donde afirmó, que se debía pensar en cómo se tenía que plantear la división del territorio, incluyendo dentro de esta los entes de Nación, Región, Provincia, Municipio y Comuna, buscando con ello, armonizar con los demás conceptos de los demás temas en materia de orden constitucional (Pág. 6).

Por lo tanto, bajo la propuesta de Renowitsky se considera la región como entidad territorial. No obstante, la Constitución de 1991, adopta la condición de región como entidad territorial encargada del tema de la planeación, pero se aprueban los departamentos como entidades territoriales encargadas de la función de administración como ente territorial. Conceptos históricos que datan desde los tiempos del General presidente Francisco de Paula Santander, que buscó desde su gobierno un modelo federalista, en el que cada región tuviera autonomía administrativa, financiera y presupuestal para desarrollar megaproyectos y que fueran de

impacto para cada uno de los departamentos que componen la región caribe. Allí se destacan los departamentos de la Guajira, Cesar, Sucre, Córdoba, Magdalena, Bolívar, Atlántico y San Andrés providencia y santa Catalina, los cuales han padecido en materia social, puesto que han vivido las afectaciones del conflicto armado, la parapoltica y el paramilitarismo. Sin duda, causas que ahondaron la región caribe en un atraso frente a las demás zonas del país que lograron un desarrollo en educación, economía, sociedad, político, y demás aspectos de importancia que los hicieron destacar en el concierto nacional.

Con esta propuesta, se logró incluir en la Constitución Política de Colombia de 1991, el artículo 286 donde se establece que “se consideran entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas; 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” (Const., 1991, art 13). De lo que se puede colegir el logro dado por el Constituyente sobre los aspectos de autonomía para aportar al desarrollo de las regiones que se encuentran en Colombia, destacando la Región Caribe, Pacífico, Orinoquia, Amazonas, y Andina.

La apuesta de los gobernadores con la creación y puesta en marcha de las RAP, atiende a la generación de impactos en el desarrollo social, político y económico de cada uno de los departamentos que componen las regiones colombianas. Dando así un paso trascendental en la reorganización del estado. Si bien la constitución definió la organización política del estado dividido en departamentos, la creación de las regiones supone un reto para el estado colombiano, una nueva reorganización que se conforme de acuerdo a lo dispuesto en la Ley 1962, art. 2, 2019). Originándose a partir de la puesta en marcha de las Regiones Administrativas de Planeación (RAP) para la creación de una nueva entidad territorial denominada Región Entidad Territorial (RET), que, según lo expuesto por este artículo de la citada ley, permitirá una visión del desarrollo hacia la descentralización y la autonomía territorial, con el fin de fortalecer así el desarrollo nacional. Por lo tanto, podemos inferir que la apuesta por las regiones es un paso para desarrollo real del país, puesto que implica el reconocimiento de entidades territoriales que gocen de plena autonomía para poder desarrollar sus propósitos en base en el estado socioeconómico y político de bienestar que busque y represente en esa región o entidad territorial.

Con todo lo antes expuesto es que se debe repensar en una reorganización administrativa del estado, teniendo como supuesto que todo ello está consignado en la constitución. Que solo requiere efectuar un reajuste a la estructura base del estado para dar una mayor garantía donde las regiones cumplan un papel fundamental en este desarrollo social que necesita Colombia. Para el caso de la RAP Caribe, se crea por iniciativa regional liderada por el gobernador Eduardo Verano de la Rosa, el 11 de octubre de 2017, el marco jurídico de la organización de los departamentos de la región caribe, buscando con ello un aspecto de descentralización administrativa. Para evitar, entre otras cosas, “el cuello de botella” que se ocasiona en la consecución de recursos ante el Gobierno Central. Creada esta organización, se debía enmarcar su funcionamiento en la legalidad contenida en la Constitución Política de Colombia, por lo cual, en 2019, la lucha de los gobernadores Verano, Martínez, Cotes y demás, quienes representando sus departamentos en el Congreso de la República, presentaron el proyecto de Ley de Regiones, cuyo ponente fue el doctor Efraín Cepeda, el cual presentó los fundamentos históricos, legales y jurisprudenciales que permitieron la aprobación de la Ley de Regiones.

Aprobada la ley y consolidada ésta, se abocó a analizar lo relacionado con el conocimiento del rango de acción de la RAP, el modelo de trabajo, el enfoque que dio origen a la RAP, y cuál podría ser el logro del desarrollo que deben dar los departamentos del caribe colombiano, para así poder aumentar los índices de desarrollo económico, político, social y cultural. Con el fin de buscar un avance social desde la eficiencia en la administración pública que responda a los principios de eficiencia, eficacia y productividad. El funcionamiento de la RAP pretende impactar desde un enfoque de gestión para dar respuestas positivas a los resultados acogidos en el fundamento del Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG del (Departamento administrativo de la función pública [DNP], s.f.).

Después de haber hecho un análisis jurisprudencial, doctrinal, legal e histórico, con esta investigación jurídica se pretende observar y desarrollar la posible transformación y/o modificación de la estructura del estado, con relación a la apuesta hecha por la dirigencia en la creación de las regiones. Así mismo, determinar su impacto en la función pública, pero también el rol de ésta en el desarrollo socioeconómico, político, cultural y étnico del propio estado. Lo que nos llevaría, por supuesto, a comprender la

regionalización y su impacto en la forma del estado, haciendo una mixtura entre ese regionalismo descentralizado y el centralismo, obligándonos a pensar en una evolución de nuestra estructura central hasta el modelo de un centralismo regionalizado.

La regionalización como fenómeno de actualidad legal en Colombia, se asume como un proceso de modernización del modelo actual de estado. Entonces esto implica realizar análisis fundamentales de tipo primarios sobre la estructura del estado, pero especialmente observando el comportamiento de nuestra historia constitucional. Ciertamente, la historia constitucional colombiana se encuentra marcada por la organización del estado bajo una tendencia centralista y otra federalista. Por lo tanto, Bechara consideró que:

La Constitución Política de 1991 abrió el paso para un nuevo ordenamiento territorial, visión que se apoya en los postulados del Estado social de derecho, como un Estado abierto, en los que se habla de encontrar las garantías de los derechos fundamentales de los ciudadanos, pero en especial, de proporcionar las condiciones básicas existenciales para un desarrollo de la vida y de las potencialidades humanas (Bechara, 2015).

Bajo esta perspectiva ese nuevo ordenamiento territorial que se vislumbró por primera vez nuestra carta política, cuando comenzó a dar sus primeros pasos, aún no ha sido desarrollada del todo por las autoridades legislativas. Hasta la fecha se está en espera de una ley marco de ordenamiento territorial que desarrolle el tema de las regiones en Colombia. Lo anterior quiere decir que esta regionalización de la que dictamina el artículo 306 y 307 de la Constitución Política de Colombia, da el paso principal para que se pudiera proceder a la creación de las Regiones Administrativas de Planificación (RAP), y consolidar así la ruta para que pueda darse el nuevo ordenamiento territorial del estado. Creando consigo las Regiones Entidades Territoriales, para lo cual la posición del autor sobre el tema es puntual, puesto que sienta unas bases de interpretación constitucional objetivas como sustentación fundamental del estado y su organización interna. Cuando se considera que el estado social de derecho tiene el objeto de brindar las garantías fundamentales de los ciudadanos,

entonces y de acuerdo a ello, la organización del estado debe estar en función de garantizar al ciudadano mejores condiciones sociales, políticas y económicas.

El desarrollo social debe estar enmarcado en la búsqueda constante del bienestar y desarrollo de las potencialidades del ser humano. Al buscar mejorar las condiciones de vida, al garantizar el cumplimiento de los derechos fundamentales y las libertades sociales. Así mismo, garantizar la libre empresa y el desarrollo económico. Por ende, el estado asume la responsabilidad de ser garante de estas disposiciones legales establecidas en la constitución para el bienestar de los ciudadanos. Tomando el artículo primero de la Constitución, el autor Peña indica que:

Colombia es un Estado Social de Derecho organizado en forma de República Unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que integran y en la prevalencia del interés general (Peña, 1992).

Así mismo, explica el mismo autor que la esencia jurídica del estado puede cifrarse en el hecho de construir una organización que aspira a la regulación de la convivencia de un pueblo determinado asentado sobre un cierto territorio, mediante la creación de una voluntad dominante sobre la totalidad de los ciudadanos. El estado así constituido, con sus elementos concretos: el pueblo, territorio, dominio, no es una mera abstracción jurídica, sino una realidad efectiva que solo se inicia por la concurrencia de los tres factores. Dos de ellos (territorio y pueblo) son de naturaleza material; el tercer elemento (dominio) pertenece al reino ideológico. Con lo anteriormente expuesto, el estado es una organización que tiene un deber social, regulando además la convivencia ciudadana considerando la importancia del territorio y el pueblo como factores esenciales del estado. De esta manera, se evidencia el deber ser del estado sobre el cual trata de ser el principal puente de garantías ciudadanas y sociales, por lo cual la creación de una entidad territorial representa para el estado colombiano una oportunidad para poder alcanzar mejores niveles de desarrollo, entendiendo que estos se encuentran relacionados con las condiciones socioculturales, etno-demográficas, actividades económicas y demás.

Por su parte, Renowitzky, citado por Peña (1992), consideró que “las regiones son una realidad nacional inocultable. Tienen un fundamento científico, en el mapa colombiano, que ninguna ley o constitución podría negar. Lo artificioso y arbitrario es la creación incesante de nuevos departamentos. La departamentalitis, factor de explosión burocrática”. Con estas exposiciones se encuentra una de las primeras nociones sobre la regionalización, que no es más que un mecanismo para la búsqueda de la evolución del estado. Aquí está presente la constante búsqueda que se venía dando como era la creación de departamentos sin fin. Pero la regionalización va más allá, porque no nada más implica el gobierno sobre los departamentos, sino también sobre una región que además de sumar el territorio de un departamento, también incluye la unión de estos.

La Constitución de 1991, en su artículo 306, establece que: “Dos o más departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio. Su objeto principal será el desarrollo económico y social del respectivo territorio”. Con base en ello, el esquema asociativo de las Regiones Administrativas de Planificación (RAP) es un modelo de asociación de departamentos que aúnan esfuerzos administrativos, jurídicos y presupuestales para la apuesta de proyectos de desarrollo social. Así que el objeto que establece dicho artículo no es otro que el desarrollo económico y social del respectivo territorio. Sin embargo, considerando los requisitos para el desarrollo social se deben compartir las similitudes culturales, actividades económicas y estado social. La similitud cultural forma parte del proceso de importancia de desarrollo, puesto que, haciendo especial énfasis en el desarrollo de la Región Caribe, los departamentos que la componen guardan similitudes o estándares culturales. Como por ejemplo sus ritmos musicales que devienen de los instrumentos de viento, se bailan los mismos sones, se comparte el mismo dialecto y acento; pero manteniendo las diferencias etnográficas propias de algunos departamentos, que determinan su idiosincrasia particular.

Sobre el aspecto de la similitud económica, de acuerdo a la región en la que se encuentran los departamentos, comparten características similares. Así tenemos que los departamentos de Sucre, Bolívar, Córdoba, Atlántico, Magdalena, San Andrés, providencia y Santa Catalina, y Cesar, presentan potencialidades en materia de ganadería, agricultura, agroindustria.

Mientras que la Guajira, por ser la cabeza frontera de nuestro país, posee fortalezas económicas puesto que en ella se desarrolla la actividad comercial y el intercambio de productos comerciales de todos los sectores económicos. Por otra parte, en lo que respecta a la región del eje cafetero, tiene la fortaleza de que sus departamentos guardan similitud cultural, económica y productiva. Se puede afirmar que el ritmo cultural que los caracteriza es uno solo; así mismo, su principal actividad productiva se encuentra enmarcada en dos aristas que le son comunes, por una parte, la representada por la cría de ganado bobino y, por otra parte, la producción del café.

A pesar de todo ello, nuestra historia está signada por la violencia armada de los grupos vandálicos que han azotado nuestro país. En consecuencia cada una de las regiones, sus departamentos y municipios se han visto afectados, y por eso su progreso social se ha estancado por mucho tiempo. Tan solo hasta hace unos pocos años ha habido alternativas de crecimiento y desarrollo, cuando ya se pudo orientar acciones en la búsqueda del bienestar de las comunidades. La violencia generada por la guerrilla de las FARC y por grupos armados paramilitares, dieron a la historia de nuestro país una página negra en el hilo conductor de nuestro estado, ya que los departamentos del país fueron víctimas de la violencia de mucha violencia. Si bien es cierto que las regiones pacíficas de Orinoquía, Amazonas y central fueron víctimas del yugo de los carteles, y del desplazamiento y asesinato masivo por parte de las FARC; la región caribe tampoco es la excepción, ya que, casi por una década, fue víctima del acorralamiento, asesinatos y violencia en contra de los ciudadanos, por parte de los grupos paramilitares que llegaron y se instalaron en estos territorio para violar a su antojo los derechos humanos.

Estas situaciones anteriormente descritas, fueron los detonantes fundamentales para el estancamiento social sobre las regiones y, especialmente, sobre los departamentos. La pobreza que los inunda, el desempleo, la falta de oportunidades y las ínfimas condiciones sociales y económicas son el motor que da pie a la violencia y la delincuencia común. Es necesario recordar aquí que en la mesa de conversaciones Gobierno Nacional–FARC EP, 2016, se estableció que “para cumplir los objetivos de los PDET en cada zona priorizada es necesario elaborar de manera participativa un plan de acción para la transformación regional, que incluya todos los

niveles del ordenamiento territorial, concertado con las autoridades locales” (p. 22). De esta manera, afrontando un tema de relevancia social como fue la construcción de la paz e implicando la importancia de la transformación regional como medio de búsqueda para alcanzar mayores niveles de desarrollo. Los planes de desarrollo con enfoque territorial – PDET- no solo ciñe su horizonte en el desarrollo de un municipio o departamento, sino que afronta las diferentes apuestas comunes de desarrollo agrícola, industrial, educativo, geográfico, de infraestructura y demás, que hacen parte fundamental del desarrollo de la región. El autor (Rodríguez, 2013) explica que:

El proceso político que desencadena la discusión sobre el tipo de gobierno en el período que es el objeto de estudio puede interpretarse como parte de la definición de una política pública. Se trata de una política institucional, concebida como aquella que tiene por objeto elaborar y transformar las reglas institucionales generales (constitucionales y reguladoras de las organizaciones administrativas)” (p. 114 – 115).

A su vez Subirats, (Subirats et. Al., 2008; 108, citado por Rodríguez, 2013), considera que “No se trata de analizar todas las fases de la política en cuestión, sino su formulación, los tres primeros procesos comprendidos en el ciclo de política”. Pareciera que el propósito de regionalizar el país es sentar las bases para federalizar el estado, reviviendo consigo la experiencia que trajo para nuestro país la constitución de 1853 y 1863, que consideraron viable la idea del estado federal. Sin embargo, puede que considerando las posiciones básicas sobre el modelo federal y el centralista con descentralización administrativa, se logre un mayor nivel de autonomía, pues la descentralización administrativa no daría el nivel de gobierno federal a las regiones, y éstas consigo a los departamentos. Más bien sería todo lo contrario, porque mantendría una relación constante y permanente con el gobierno central, manteniendo cierta dependencia, la cual se requiere para poder desarrollar acciones de mejoramiento. Rodríguez consideró en su investigación que:

El federalismo articuló una fracción del partido conservador, los conservadores antioqueños, con los liberales radicales. Juntos antagonizaron con los liberales mosqueristas y otras fracciones conservadoras. En 1863, durante el gobierno de

Mosquera, los conservadores antioqueños se rebelaron en contra del gobierno liberal de Pascual Bravo y nombraron a Pedro Justo Berrío como presidente de su estado. Mosquera descartó la intervención militar, pero rompió relaciones con Antioquia (Rodríguez, 2013).

Lo anterior, nos permite conocer de fondo el impacto que tiene el federalismo como tal, puesto que nuestra historia es el vivo ejemplo de la vivencia de los dos modelos de gobierno. Por su parte, el federalismo representa el desarrollo visto desde la desvinculación parcial y casi totalitaria del gobierno central, trayendo consigo la autonomía administrativa, judicial, fiscal y financiera del estado. En la otra parte está el modelo centralista que asume el poder desde la figura presidencialista, y se limita solo a una descentralización administrativa parcial, logrando con ello que todas las decisiones y todo el desarrollo provenga exclusivamente desde el centro. En este punto, Terán considera que:

Las RAP hacen parte del género amplio de esquemas asociativos que surgen como instrumentos de articulación y desarrollo territorial para abordar problemas y temáticas que, por su naturaleza y dimensión, no pueden ser atendidas en forma efectiva de manera individual. Son consideradas procesos de arriba abajo (top – down process) en la medida que se da como parte de un proceso de descentralización planificado en la que tienen prioridad actores del gobierno departamental, su asamblea, así como el congreso (Terán, 2017).

Esto nos permite conocer el alcance y lo que son como tales las regiones. Específicamente, interpretando el artículo 306 de la Constitución colombiana, considera Terán que las RAP son una base de esquema asociativo en el que dos o más departamentos disponen, mediante un convenio de cooperación asociativo, la creación de una persona jurídica con la que aportan recursos para el desarrollo de proyectos que busquen brindar oportunidades de desarrollo económico, social y productivo. No está de más afirmar que las RAP no son entidades del estado, sino una organización privada que cumple una función pública con los departamentos. Sin embargo, según la Constitución Política de Colombia, 1991, Artículo 307, se establece que: “La respectiva ley orgánica, previo concepto de la comisión de ordenamiento territorial, establecerá las condiciones para

solicitar la conversión en región entidad territorial. La decisión tomada por el congreso se someterá, en cada caso, a referendo de los ciudadanos de los departamentos interesados. La misma ley establecerá las atribuciones, los órganos de administración, y los recursos de las regiones y su participación en el manejo de los ingresos provenientes del Fondo Nacional de Regalías. Igualmente, definirá los principios para la adopción del estatuto especial de cada región”.

La Constitución es clara definiendo la ruta que deben seguir las RAP para poder transformarse en Regiones Entidades Territoriales. Pues bien, el congreso de la República de Colombia, mediante Ley 1962 de 2019, adoptó la Ley de Regiones, en la que se define la ruta de trabajo para que éstas sean transformadas en RET. Considera la ley que se requiere de cinco años de existencia jurídica y funcionamiento de la RAP para que tenga las garantías para ser entidad territorial. De esta manera se debe pensar en la herramienta necesaria y mucho más importante es plantearse el cuestionamiento de ¿Cómo funcionará?, ¿Quién la gobernará? ¿Cómo será la hoja de ruta? Explica, (Terán, 2017) que La LOOT contempla la asociatividad del tipo de la RAP como una herramienta que permite abordar de manera mancomunada el diseño, implementación y ejecución de políticas, programas, proyectos y acciones de desarrollo de interés común para las autoridades territoriales. Por lo tanto, el conjunto de disposiciones que dan soporte normativo al enfoque regional asociativo está orientado a fortalecer la institucionalidad para el diseño e implementación de políticas regionales diferenciadas a nivel territorial. Según la normatividad vigente las RAP tienen una personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio.

El objeto de las RAP se encuentra fundado en la estandarización de las políticas en un territorio interdepartamental, buscando que con ellas se pueda abordar el enfoque de desarrollo social y económico. Sin dejar de lado el interés político que se encuentra permeado en las RAP, y que, por consiguiente, puede conducir a un camino de búsqueda del federalismo estatal. Con base en lo anterior, es válido comentar que (Villar Borda, citado por Estupiñan, 2012) para que se pueda desarrollar una redistribución del territorio del estado, se requiere de una reforma que consolide el acuerdo nacional. Al generar una transformación total que lleve una negociación con todos los estilos de pensamiento, incluyendo las fuerzas insurrectas

que no van a manifestar su voluntad de cambiar nada, después de haber antepuesto su pensamiento ideológico, manteniendo una lucha que ha estado viva casi por cincuenta años. Sin embargo, este postulado encuentra un disenso trascendental, pues cuando se planteó esta teoría se había dado el inicio de los procesos de negociación con las FARC, y en esta vigencia alcanza hasta 2020. En los que cerca de cuatro años de la firma del Acuerdo de Paz con la guerrilla de las FARC, se ha dado y cumplido uno de los acuerdos pactados como lo es el de la participación en política. Es por ello que se logra percibir que este pensamiento ideológico expuesto por Villar Borda, encuentra hoy un fundamento de contradicción, pues cuando se halla la manera de que un grupo subversivo tenga participación política, y se implementan concepciones de pensamiento crítico, pero también de carácter político.

Hoy se puede considerar que para cambiar la estructura del estado y darle mayor fundamento de peso constitucional, se requiere de un consenso entre las diferentes concepciones políticas que perduran en el territorio nacional. Las regiones son una realidad nacional que buscan consigo una modificación de la estructura del estado, para desarrollar finamente aspectos esenciales de la organización del país como un territorio con mayor descentralización e inclusive pueda tener una modificación, parcial o total, del modelo de estado centralista. Con lo cual, poder darle mayor autonomía a las regiones y departamentos, transitando así en esa vía hasta el federalismo estatal.

## **Conclusión**

La regionalización se crea buscando inicialmente que el estado asumiera una figura federal. Sin embargo, al definirse un modelo centralista, se permitió también la adición de las regiones como entidades territoriales. Y se demoró veinte (20) años crear la primera región administrativa de planeación (RAP), que a su vez conlleva a experimentar el impacto socioeconómico y político que representa para Colombia la creación de las regiones. Las cuales deben ser asumidas como entidades territoriales, y deben afrontar el reto de ser parte esencial de lo que se definió como estado y la estructura base desde la función administrativa, en la que hace parte el gobierno central, los departamentos, los distritos y los municipios. Es

allí, donde se debe pensar en el ¿Cómo ingresaría la región como entidad territorial? ¿Cuál sería el impacto y la atribución que tendría en el territorio regional? Por lo tanto, la región debe ser pensada desde el centralismo unitario que profesa la Constitución en función de reorganizar el estado. Al pensar, de manera prioritaria, lo que significa “Región”, y su rol en la gestión pública eficiente, en el cumplimiento de los ODS, en la ejecución y formulación de políticas regionales.

Para concluir este texto de reflexión académica, podemos afirmar que las regiones son entes territoriales que deben ser pensados como entidades administrativas y ejecutivas, dándoles la mayor trascendencia en el orden del sector institucional. Incluir la región como entidad territorial es más significativo en diferentes escenarios. Ya que implica el orgullo cultural, étnico e ideológico; así mismo, significa impactar social, política y económicamente en el desarrollo comunitario y, especialmente, en el progreso de los departamentos mismos.

## Referencias

- Bechara, A. Z. (2015). Las regiones y su autonomía: la administración de recursos para el cumplimiento de sus funciones. *Jurídicas CUC*, 345-358.
- Centro de Estudios Constitucionales–Plural (2011), Revista Semana, El paso a Paso de la Constituyente. <https://www.semana.com/nacion/articulo/el-paso-paso-del-proceso-constituyente/238038-3>
- Congreso de la República de Colombia (2011) Ley 1454 de 2011, “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre el ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”, el Senado de la República el 28 de junio de 2011. Diario oficial. Año cxlvii. N. 48115. 29, junio, 2011. Pág. 1. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1681347>
- Congreso de la República de Colombia (2019) Ley 1962 de 2019, “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”, expedida por el senado de la República el 28 de junio de 2019. DIARIO OFICIAL. Año CLV No. 50.998, Bogotá, D. C., vier-

nes, 28 de junio de 2019. PAG. 1 <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30036612>

Constitución Política de Colombia. Gaceta Oficial (1991).. Bogotá: Senado Decreto Legislativo número 927 de mayo de 1990, por el cual se dictan medidas especiales para la restauración del orden público. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1191574>

Hernández, R., Fernández, C., y Baptista, P. (1991). *Metodología de la investigación*. México D.F., México: Mc Graw-Hill

Hernández, L., Hernández, C., Ríos, C., Tous, Y., y Zabala, S. (2017). *Consecuencias jurídicas cuando halla acoso laboral en el marco de las relaciones de trabajo en CORPOSUCRE* (proyecto de aula). Corporación Universitaria Antonio José de Sucre CORPOSUCRE, Sincelejo, Colombia.

Informes de revisión Comisión Segunda de la Asamblea Nacional Constituyente del año 1991. <http://babel.banrepcultural.org/cdm/ref/collection/p17054coll28/id/340>

Monje, A. (2011). *Metodología de la investigación cuantitativa y cualitativa. Guía didáctica*. Recuperado de <https://www.uv.mx/rmipe/files/2017/02/Guia-didactica-metodologia-de-la-investigacion.pdf>

Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG, <https://www.funcionpublica.gov.co/web/mipg>

Mesa de conversaciones del Gobierno Nacional–FARC EP. (2016). *Acuerdo final de terminación del conflicto & la construcción de una paz estable y duradera*. Bogotá: Presidencia de la República.

Propuesta Asamblea Nacional Constituyente, sesión Plenaria, Presentación (Región, Recursos y Planeación), presentada por el Constituyente Juan B. Fernández Renowitzky. Documento perteneciente al archivo digital del Banco de la República de Colombia, Carpeta Asamblea Nacional Constituyente del año de 1991.

Peña, R. E. (1992). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá: Ecoediciones.

Rodríguez, E. C. (2013). El Federalismo en Colombia 1863–1886. *Revista principia iuris no 20*, 111–130.

- Terán, J. M. (2017). RAP pacífico: iniciativa de planificación y gestión conjunta del pacífico colombiano. *Documentos de Trabajo del PEAP*, 1-36.
- Villar Borda, citado por Estupiñan. (2012). *Desequilibrios territoriales*. Bogotá: Colección Ediciones Doctrina y Ley.