

REGIÓN Y CONSTITUCIÓN

JAIME VIDAL PERDOMO*

El estudio que presentamos versa sobre la región en la Constitución colombiana. Es un segundo trabajo investigativo anunciado en el libro publicado por Ediciones Rosaristas denominado *El federalismo*.

Aunque allí aparecía en tercer lugar, después del análisis sobre la descentralización, la necesidad de un estudio jurídico prioritario del tema lleva a invertir el orden propuesto.

El interés del tema parte de la propia Constitución de 1991. Este texto anunció la posibilidad de que el país se organizara en regiones y que éstas alcanzaran la condición político-administrativas de "entidad territorial" (art. 286 de la C.P.).

Además, el Congreso de la República debe expedir una ley llamada de "ordenamiento territorial", que haga la conversión de la región administrativa y de planificación (art. 306 de la C.P.) en la región como entidad territorial (art. 307 de la C.P.), lo cual no ha podido hacerse por falta de un conocimiento institucional suficiente sobre la materia, a nuestro entender.

A colmar este vacío está destinado este esfuerzo académico, que se hace desde la Universidad Colegio del Rosario como parte de su programa investigativo.

Desde campo más limitado, el geográfico, se ha hecho otro reciente; me refiero al estupendo libro de Alberto Mendoza Morales titulado *Colombia. Estado regional, ordenamiento territorial* (Sociedad Geográfica de Colombia, Ministerio de Educación Nacional, Bogotá, 2000).

La amplitud referida de la materia se deriva del tratamiento institucional, que contempla lo político y lo jurídico; los aspectos geográficos de la región en Colombia serán examinados como antecedentes, particularmente en cuanto hace a las Corporaciones Autónomas Regionales y las Regiones de Planificación conocidas como los Corpes.

El escrutinio sobre la región, entonces, para los fines del derecho constitucional colombiano, comprende diversas materias, que van a indicarse enseguida.

a) La región, un tercer modelo de organización territorial.

En el concierto latinoamericano Colombia tiene la particularidad de haber sido federalista durante buena parte del siglo XIX (como México, Argentina, Brasil y Venezuela); luego de un federalismo radical expresado en la Constitución de Rionegro de 1863, nuestro país pasó a un rígido centralismo con la Constitución de 1886.

Después de una larga evolución, la Constitución de 1991 mantiene el cuadro del Estado centralista o unitario buscando profundizar en la descentraliza-

* Profesor Honorario de la Universidad Nacional de Colombia y Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad del Rosario.

ción, pero abre las puertas al tercer modelo de la "regionalización" o Estado regional.

De este modo, entre nosotros la opción regional no está planteada, en principio, como complementaria, tal como ocurre en Perú y en Argentina, sino como alternativa de la fórmula de la descentralización administrativa; en esta hipótesis puede reemplazar a los departamentos si la voluntad política se inclina en esta dirección.

En esta perspectiva, la región se convertiría en Colombia en un tercer modelo, intermedio entre el Estado federal y el Estado unitario, como se presenta en Italia y en España; pero puede ser difícil eliminar los departamentos, por su arraigo sociológico y político, caso en el cual la fórmula regional quedaría como complementaria de la descentralización administrativa.

Los modelos de organización territorial se establecen por las funciones que le otorgan a las entidades intermedias entre los municipios y el Estado general, así se distingue un departamento de un Estado miembro de una Federación; por el momento digamos que el primero posee solamente funciones administrativas, mientras que el segundo es titular de funciones legislativas, es decir, de dictar leyes o normas con sustancia legislativa, como el Estado central.

Por ser intermedio entre el federalismo y el Estado unitario el modelo regional tiene atributos que pertenecen a uno u otro. Deberá examinarse si el texto constitucional colombiano toma este camino o dejó incompleto el esquema de región desde el ángulo de las funciones posibles, por lo que nos encontraríamos delante de una fórmula complementaria del actual centralismo político más que en frente de un tercer modelo de organización territorial.

b) *La necesidad del conocimiento del derecho comparado.*

Para saber cómo estamos y para dónde vamos en el campo regional debemos asomarnos al derecho comparado, es decir, estudiar la opción regional en otros países para ver su significado y funcionamiento; no podemos tener la pretensión de apartarnos de los conceptos que la lengua del derecho maneja en la escala mundial.

Las naciones latinoamericanas tenemos más capacidad de adaptar instituciones políticas que de creación de las mismas; esta manifestación de dependencia es clara también en otras áreas de la cultura, y se presenta en diferentes latitudes; no es un mal que nos aqueje únicamente a nosotros.

Son pocos los países creadores de instituciones políticas y a ellos nos remitimos los autores para conocer la manera como nacieron y operan los diferentes modelos políticos¹.

Así como el federalismo tuvo origen en la Constitución de los Estados Unidos de 1787 y de allí se extendió a otros países, el modelo regional que ahora nos interesa aproximar en nuestras reflexiones ha sido desarrollado en Italia, España y Francia, por lo que tendremos que entrar en un buen conocimiento del significado político y jurídico que este epígrafe tiene en estas naciones.

Puede decirse que ahora este modelo regional se aplica en distintos sitios, como antes contaba con mucho favor el sistema federal; de esa actualidad puede dar cuenta un estudio sobre la llamada "devolution", nombre

1. Jaime Vidal Perdomo, *Derecho constitucional general e instituciones políticas colombianas*, Bogotá, Legis, 8a edición, 1999.

con el cual se designa la ampliación de poderes de los gobiernos que se han conformado en Escocia, Irlanda del Norte y el País de Gales, por la Gran Bretaña para permitir la expresión de sentimientos nacionalistas allí; el estudio² concluye que por ahora no se está yendo a la organización federal.

c) Los dos significados de región: como entidad administrativa y como entidad política.

Es un punto relevante que tampoco ha sido apreciado entre nosotros en toda su dimensión; hablamos de región en un sentido unívoco cuando son por lo menos dos sus grandes implicaciones.

Puede hablarse de región en el sentido de unidad geográfica y económica sobre la cual se asienta una organización administrativa; las funciones que ahí se instalan son de esa naturaleza administrativa.

Pero también por región puede entenderse una unidad de tipo político, esto es, con funciones estatales, de carácter legislativo y no judicial, y no solamente administrativas; allí se encuentra el fenómeno regional en toda su extensión como un tercer modelo de Estado. Es lo que se observa en Italia y en España a la luz de sus textos constitucionales y de la doctrina en este campo; en cambio, en Francia la regionalización

• Entre nosotros la opción regional no está planteada, en principio, como complementaria, tal como ocurre en Perú y en Argentina, sino como alternativa de la fórmula de la descentralización administrativa; en esta hipótesis puede remplazar a los departamentos si la voluntad política se inclina en esta dirección •

no ha alcanzado facultades legislativas sino simplemente administrativas; hasta ahora se muestra más como una etapa de énfasis en la descentralización que propiamente como un verdadero modelo de Estado.

En Colombia tenemos antecedentes de regionalización administrativa, vale decir, para fines administrativos, como la planeación y la conservación de los recursos naturales. A esta idea corresponden las Corporaciones Autónomas Regionales que nacieron para dichos propósitos principales y como unidades supradepartamentales. A partir de la buena experiencia de la CVC (Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca) proliferaron las corporaciones, que ahora han cambiado y están reguladas por la Ley 99 de 1993.

También con el carácter administrativo se establecieron por normas de índole legal (Ley 76 de 1985) las Regiones de Planificación (los Corpes) como unidades del Departamento Nacional de Planeación para la planeación regional, no como establecimientos públicos; naturalmente que la idea que estaba a la base era la de región supradepartamental a base de grandes espacios; pero los Corpes dejaron de existir al comenzar el año 2000.

Con el antecedente de las Corporaciones Autónomas Regionales cuya primera manifestación fue la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC) creada en 1954, durante el trámite de la reforma

² John Bell, "La révolution constitutionnelle au Royaume-Uni", en *Revue Du Droit Public*, París, número 2, año 2000.

constitucional de 1968 se discutió la posibilidad de instituir a la región como entidad administrativa, no a la manera política de Italia y España. Rechazada esta iniciativa, se apeló a la modificación del art. 70 de la Constitución Política de entonces, que permitía por excepción ciertas circunscripciones supradepartamentales para servicios nacionales, con el fin de reforzar la tesis regional para la planificación.

Los Corpes (Amazonia, Centro Oriente, Costa Atlántica, Occidente y Orinoquia) impulsaron la planeación como parte de la planeación nacional, y fueron el último antecedente de supradepartamentalidad antes de la Constitución Política de 1991, que la autoriza de manera general en el art. 285.

d) La región en la Constitución colombiana de 1991.

El cuarto aspecto fundamental en el tema abordado es el análisis de lo dispuesto por la Asamblea Constituyente de 1991.

O sea que para hacer el escrutinio concreto de lo que significa la región en el derecho colombiano es indispensable hacer el recorrido completo de las materias mencionadas.

Debe acudir al estudio del derecho comparado para medir la evolución de las tesis regionales y su consagración en aquellas naciones en que se prefirieron a las federalistas y a las de centralización política, como Italia y España.

Se agrega Francia por la similitud institucional con Colombia. Cuando Colombia se separó del sistema federal acogió el modelo

centralista cuyo principal exponente era Francia. Además, ha sido un proceso lento: el que ha impulsado la regionalización en este último país, y no como entidad política sino de alcances únicamente administrativos, lo cual le da una cercanía a la fórmula colombiana de 1991, proximidad que no ha sido suficientemente advertida ni estudiada: pensamos que el concepto de región nos viene de España.

El repaso institucional muestra que los intentos regionalistas no llegan del cielo sino que son producto de un proceso que se vive durante el siglo XX.

Finalmente, la región es una institución adoptada por la Carta fundamental colombiana. Como definición política, puesto que es un instrumento de la organización estatal, se apoya en realidades geográficas o sociológicas pero su valor jurídico dependerá de la voluntad del órgano constituyente. Por tanto, es de la interpretación constitucional de donde se desprenderá el significado que la región tiene en Colombia; allí no habla solamente la geografía.

Lo primero que encontramos de la voluntad del constituyente es la posibilidad de que se establezca la región como entidad territorial nueva, al lado de las entidades tradicionales como los departamentos y municipios (art. 286 de la Constitución Política).

La segunda previsión es que la región no nace de un golpe sino de un proceso que se describe en los artículos 306 y 307.

El primer paso del proceso es la unión de dos o más departamentos para configurar la región administrativa y de planificación; aquí estamos delante de algo conocido por sus alcances

Es de la interpretación constitucional de donde se desprenderá el significado que la región tiene en Colombia; allí no habla solamente la geografía

jurídicos pero que tiene la novedad de surgir de la voluntad departamental dentro del marco que señale la ley de ordenamiento territorial.

Mavor complejidad emana de la redacción del art. 307 que contempla la etapa de conversión de la región administrativa y de planificación en entidad territorial, de acuerdo con el esquema de la misma ley orgánica de ordenamiento territorial.

Allí aparece también el procedimiento de los estatutos para la organización de cada región, lo cual nos hace recordar el lenguaje de la Constitución española de 1978, aunque el texto está muy distante del reconocimiento político de la región que hace el art. 2o. y del procedimiento de su creación del art. 143, donde campea la comunidad histórica, cultural y económica, que nuestra Constitución no contempla.

Pero el vacío mayor del precepto constitucional es sobre la naturaleza de las funciones, lo cual es determinante para definir si la región es una entidad simplemente administrativa o si podrá ser una entidad política como en los ejemplos citados del derecho comparado; también calló el constituyente de 1991 sobre el tipo de órganos que pueden estar al frente de las regiones y sus relaciones con los departamentos.

No escapa a la inteligencia de los lectores el otro silencio de las bases constitucionales sobre la supervivencia o desaparición de los departamentos, lo cual nos pone delante de un complejo problema, el del papel de

• El vacío mayor del precepto constitucional es sobre la naturaleza de las funciones, lo cual es determinante para definir si la región es una entidad simplemente administrativa o si podrá ser una entidad política •

estos últimos en la historia y lo que pueden ahora cumplir.

A veces se piensa que los departamentos colombianos son tan artificiales como pudieron nacer los franceses dentro de los agitados debates de la Revolución Francesa y las oposiciones entre girondinos y jacobinos.

Pero no hay tal; los departamentos colombianos son herederos de los Estados soberanos de la Constitución federal de 1863 y los nuevos son parte del proceso de desarrollo político, económico y social cumplido

durante el siglo pasado, bueno o malo, pero son una realidad sociológica que no se puede subestimar.

El tema del ordenamiento territorial debe cerrar el examen regional, porque la Constitución quiso que el marco trazado por sus disposiciones fuera completado por una ley llamada de esa manera, a la cual confirió la condición de orgánica.

Como ya dijimos ha sido difícil expedir la ley en cuestión, a nuestro juicio por deficiencias en el conocimiento de los temas básicos que ella envuelve; corresponde a esa ley tornear la figura regional, para lo cual debe involucrar todos los elementos que se han expuesto anteriormente. Adicionalmente, la ley utiliza el mismo nombre de ordenamiento territorial que cobija otros temas más cercanos a la utilización del suelo, que pueden hacer parte de otra ley, y no de la que está concebida para completar el esquema territorial del Estado.