



UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS
PRIMER CLAUSTRO UNIVERSITARIO DE COLOMBIA

PROYECTO DE INVESTIGACION

**Presentado por:
ANGIE VANESSA DIAZ ROJAS**

**Entregado a:
Dr. EYDER BOLIVAR MOJICA**

**UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS
ESPECIALIZACION EN DERECHO ADMINISTRATIVO
SAN JOSE DE CUCUTA
2016**

PROYECTO DE INVESTIGACIÓN

TEMA DE INVESTIGACIÓN

Vacio jurídico de la ley de ordenamiento territorial en materia de creación de regiones.

TÍTULO

LA LEY 1454 DE 2011, FRENTE A LA OMISION LEGISLATIVA POR FALTA DE CREACION DE REGIONES.

RESUMEN

Colombia, a partir de la Constitución Política de 1991, se define como un Estado Unitario con centralización política y descentralización administrativa, donde la función, legislativa y jurisdiccional, quedan reservadas al nivel central del Estado, y la función administrativa es compartida con las entidades territoriales.

Las entidades territoriales en Colombia, de acuerdo al artículo 286 de la carta magna, son los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas, dejando abierta la posibilidad de que a través de la ley, las regiones y provincias que se constituyeran, pudieran convertirse en entidades territoriales.

En estos términos se estructuró la organización del estado Colombiano, de la siguiente manera, un nivel central (Nacional), uno seccional (Departamental), y por último un nivel local (Municipios y Distritos), quedando abierta la creación de regiones, como nivel intermedio entre la Nación y los Departamentos, la cual surgiría en virtud de la agrupación de varios de estos.

Constitucionalmente, se reconoce y consagra la autonomía de las entidades territoriales como pilar fundamental para la gestión de sus propios intereses, que implica la capacidad de manejar sus propios asuntos y que debe entenderse y desarrollarse dentro de los parámetros establecidos por la misma Constitución, las cuales, siendo producto del fenómeno de la descentralización, gozan de las características propias que a estas les asisten, como son, personería jurídica, autonomía financiera y administrativa, y además que sean manejadas por medio de autoridades locales y que estén subordinadas a un control por parte del poder central.

En este orden de ideas, las Regiones, vistas como futuras entidades territoriales por la Constitución Política, dependían para su creación de la expedición de la ley de ordenamiento territorial, que estableciera las atribuciones, los órganos de administración, los recursos, y la participación de estas en los ingresos provenientes del Fondo Nacional de Regalías, e igualmente la adopción de un Estatuto Especial que regulara su organización y funcionamiento dentro de la estructura del estado Colombiano, no obstante, en el año 2011 con la ley 1454.

No obstante lo anterior, una vez se expidió la ley de ordenamiento territorial, se dejó nuevamente un vacío jurídico en la conformación de las regiones, y así mismo, la apreciación de su importancia como fenómeno de la descentralización política y como manifestación de la descentralización administrativa.

En tal sentido, la ley de ordenamiento territorial, que se esperaba llenara los vacíos existentes, no obedeció a lo esperado conforme a los postulados constitucionales, en relación con la creación de las regiones, pues no desarrolló ni previó su constitución como entidad territorial, sino que introduce un requisito

adicional para su creación, las cuales ahora dependerían de la existencia previa de la denominada Región Administrativa y de Planificación (RAP) y de que una ley posterior, conceptualizara su importancia a partir de su creación.

Por lo anterior, surge el interrogante de cuál es la importancia de las regiones como entidades territoriales en Colombia, si su creación es menester para el desarrollo de la sociedad, y cuál sería su rol y desempeño dentro de la estructura y organización del estado colombiano, así mismo, si el establecimiento de dichas Regiones, promueven la proyección, la identidad cultural, y la productividad de cada una de las zonas que la conformarían.

Es entonces, a partir de allí, que surge la iniciativa de analizar los aspectos relevantes con relación a la creación de las Regiones como entidades territoriales en Colombia, para determinar si su constitución, se enmarcan en una visión del desarrollo hacia la complementariedad, que tenga como fin el de fortalecer la unidad nacional de todo el país.

Así mismo, cabe resaltar que para el desarrollo de la siguiente investigación, se empleará una metodología cualitativa de revisión documental, a partir de análisis jurisprudencial, normativo y doctrinal.

PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN Y PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El artículo 286 de la constitución política, pretendió la creación de las regiones como entidades territoriales en Colombia como producto de la expedición de una ley posterior de ordenamiento territorial, y no obstante, una vez expedida a misma en el año 2011, esta dejó el vacío jurídico al no regular la creación de las regiones, dejando a un lado los postulados constitucionales.

A partir de esta concepción, surgen los siguientes interrogantes:

¿LA FALTA DE CREACIÓN DE REGIONES ROMPE EL FORTALECIMIENTO DE LA ESTRUCTURA DEL ESTADO COLOMBIANO?

OBJETIVOS

Objetivo General

- Establecer la omisión legislativa que se produjo con la expedición de la ley 1454 de 2011.

Objetivos Específicos

- Analizar la creación de las regiones como entidades territoriales en Colombia a partir del artículo 286 de la constitución política
- Determinar la estructura del estado Colombiano a partir de la creación en las regiones como entidades territoriales.

JUSTIFICACIÓN

La razón de ser dentro de la presente, radica en analizar si la creación de las Regiones como entidades territoriales en Colombia, constituye una transformación de relevancia dentro de la estructura del Estado Colombiano que coadyuve con el



desarrollo y crecimiento social, económico y cultural de todo el país, así mismo, consiste en determinar que las Regiones, representan un fenómeno de vital importancia en la descentralización territorial, y que se hace necesaria su constitución, organización y funcionamiento para el crecimiento del país.

A partir de lo anterior, nace la importancia de la presente investigación, porque con el análisis que se realice dentro de la misma, se tendrá conocimiento del fundamento de las Regiones y lo que su constitución representa dentro del país, para que estas sean desarrolladas conforme a lo que la carta magna y la ley han establecido.

ESTADO DE LA CUESTIÓN

Con relación al tema de las Regiones como entidades territoriales en Colombia, se ha dicho lo siguiente:

Inicialmente se habla de las regiones en el ARTICULO 286 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA, la cual establece que: “Son 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”. (iii) Artículo 288 de C.P. “Una Ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.

Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley”. (iv) Artículo 297. “El Congreso Nacional puede decretar la formación de nuevos departamentos, siempre que se cumplan los requisitos exigidos en la ley orgánica del ordenamiento territorial y una vez verificados los procedimientos, estudios y consulta popular dispuesto en la Constitución”

Así mismo, la Ley 1454 DE 2011, Por medio de la cual se expide la ley de ordenamiento territorial en Colombia, conceptualiza el tema de regionalización en Colombia, estableciendo que:

“El ordenamiento territorial debe promover el establecimiento de Regiones de Planeación y Gestión, regiones administrativas y de planificación y la proyección de Regiones Territoriales como marcos de relaciones geográficas, económicas, culturales, y funcionales, a partir de ecosistemas bióticos y biofísicos, de identidades culturales locales, de equipamientos e infraestructuras económicas y productivas y de relaciones entre las formas de vida rural y urbana, en el que se desarrolla la sociedad colombiana y hacia donde debe tender el modelo de Estado Republicano Unitario.

En tal sentido la creación y el desarrollo de Regiones de Planeación y Gestión, Regiones Administrativas y de Planificación, y la regionalización de competencias y recursos públicos se enmarcan en una visión del desarrollo hacia la complementariedad, con el fin de fortalecer la unidad nacional”.

Del mismo modo la Corte Constitucional en sentencia C-489 de 2012 señala a la norma como una: “regulación precaria y remisorio de las regiones como entidades territoriales” configurando una omisión legislativa absoluta, la corte señaló: “el Congreso incurrió en una omisión legislativa absoluta al no desarrollar en dicha ley los contenidos establecidos en los artículos 307 y 329 de la C.P., que se refieren respectivamente al establecimiento de regiones como entidades territoriales”.

Ahora bien, ilustres doctrinantes, se han manifestado al respecto, encontrando como primer ejemplo al Dr. Héctor David Escobar, quien en su escrito “LA CREACION DE LAS REGIONES : UN CAMBIO EN LA ESTRUCTURA TERRITORIL DEL PAIS”, estableció:

“Es forzoso en esta ponencia analizar el alcance de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT- Ley 1454 de 2011), que solo hasta el año 2011, y luego de más de trece proyectos de leyes orgánicas, las cuales habían sido desechadas principalmente por intereses políticos y económicos, reguló parcialmente la posibilidad de crear los denominados convenios departamentales o Regiones Administrativas, relegando la creación de las regiones únicamente al arbitrio de los deseos de los dirigentes, e incluso una vez sean desarrollados estos convenios regionales la estructura territorial del país seguiría igual, otras críticas han estado encaminadas a que la nueva ley no responde a las expectativas porque deja intacta la estructura departamental y no permite consolidar regiones como entidades territoriales.

Por lo expuesto, se observa que la LOOT no trae cambios relevantes en materia político-administrativa, pues la única función de estas regiones administrativas radica en la descentralización por servicios y de planificación, lo que en realidad no es nada novedoso pues en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, las entidades territoriales ya contaban con el permiso de asociarse mediante la celebración de convenios interadministrativos. Por lo tanto, parece que se trata de una nueva frustración nacional”.

Por su parte, Wilson Herrera Llanos, en su investigación “LAS REGIONES EN COLOMBIA” se refirió al estado regional, aduciendo que el mismo surge como respuesta al carácter disperso y poco eficiente de los modelos centralizados que generan altos costos de administración y propician las diferencias entre áreas fuertes y débiles.

Así mismo, considera que en Colombia, el desarrollo tardío del país, ha sido resultado no solo de la falta de comprensión mesurada de las ventajas y desventajas que genera este fenómeno, sino además de la tradición contenciosa y disociante que ha tenido históricamente el tema de la organización del estado.

Igualmente Indica que los antecedentes inmediatos tales como los CONPES propendieron simplemente por definir un criterio de organización regional con fines de facilitar la operatividad de un sistema integrado por sectores territoriales y no por la acción orientada al otorgamiento de potestades legislativos, políticas y de coparticipación que constituyen la base de un estado regional.

En el proyecto de Investigación titulado “CONSTITUCIÓN DE LAS REGIONES COMO FORTALECIMIENTO DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL COLOMBIANA” de Samir Segundo Segura Sáenz Y Mac Arthur Sáenz Martínez, se aborda lo relacionado al esquema territorial colombiano adoptado en la nueva carta de 1991, quienes consideran que la estructura y organización departamental acogida no ha logrado dar respuesta satisfactoria a los conflictos que agobian al país y tampoco ha contribuido a mejorar la calidad de vida de los asociados.

Manifiestan que en el tiempo transcurrido desde que entró en vigencia la nueva Constitución Política, no se han resuelto los conflictos que convocaron a los colombianos a expedir dicha Carta Política, sino que por el contrario, la situación de hoy es muy parecida a la de ayer o quizás peor, por lo que se preguntan si es posible implementar las soluciones a la gran problemática nacional, desde la región, dotándola de verdadera autonomía.



Por ello consideran necesario avanzar en el desarrollo del ordenamiento territorial colombiano, ahondar aún más en el proceso de descentralización y autonomía, pues el esquema de organización territorial colombiano no se encuentra completamente desarrollado y ese paso hacia adelante, consideran que se daría con la creación de la Entidad Territorial Regional, la cual a la luz de la Constitución goza de autonomía para manejar sus propios asuntos e intereses y propender por su propio desarrollo social, económico y humano que le ha sido negado a amplias zonas del país.

Así mismo, comparan países evolucionados con el estado regionalista, tales como España e Italia, que se han caracterizado por ser Estados unitarios con un alto grado de centralización, y que recientemente sus territorios han logrado alcanzar amplios márgenes de autonomía frente al poder central, gracias a la creación de entidades regionales, por medio de las cuales sus habitantes hacen ejercicio de sus derechos a participar activamente en la vida política de sus territorios y a decidir las cuestiones fundamentales para lograr su desarrollo económico y social.

Naidu Duque, en el año 2012, realiza un análisis con base en la expedición de la ley 1454 de 2011, por medio de la cual se expide la ley de ordenamiento territorial en Colombia, exponiendo sobre la misma, que era un propósito que se venía aplazando desde la expedición de la Constitución Política de 1991, pero aun así esta norma no materializó los grandes propósitos planteados para ella desde la carta magna. Ya que en primera medida, uno de estos consistía en la autorización para convertir en entidades territoriales las tres alternativas descritas en la Constitución, como es el caso de las Provincias, las Regiones y las Entidades Territoriales Indígenas, así como la autorización para crear nuevos departamentos.

De estos propósitos el único que quedó plasmado en esta norma fue el último, ya que en relación con las demás categorías la ley entrega la responsabilidad a otra ley para que reglamente la creación de Regiones y de Entidades Territoriales Indígenas, sin satisfacer las necesidades del país con su creación y desarrollo en dicha ley.

Y por último Jaime Vidal Perdomo, desarrolla la tesis, UN MODELO REGIONAL, INTERMEDIO ENTRE EL FEDERALISMO Y EL CENTRALISMO, el cual está dotado de 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.

Con base en lo anterior, resalta que 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.

Determina que la constitución quiere que la región se construya a partir de los actuales departamentos que tienen mayor entidad sociológica de la que se suele atribuir y que es posible que con el tiempo, nazcan vínculos supra departamentales que den lugar a verdaderas regiones y, desde este punto de vista, concluye que la supresión de dichos CORPES, hizo perder un tiempo de convivencia que hubiera facilitado la aclimatación regional y el crecimiento de esta figura como ayuda al desarrollo de la organización territorial en Colombia.

MARCO TEORICO

ENTIDAD TERRITORIAL: “Persona Jurídica de derecho público que goza de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la Ley, caracterizada por gobernarse por autoridades propias, ejercer las potestades administrativas que le corresponden, estableciendo los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones”.

Fuente: Procuraduría delegada para la descentralización y las entidades territoriales - Cartilla de Descentralización y Entidades Territoriales.

REGION: “la región es un criterio de organización funcional que a partir de un espacio territorial determinado, busca facilitar las tareas de administración a través de la prestación descentralizada de servicios del fomento de proyectos de desarrollo o de la ordenación de recursos materiales o monetarios para su eficaz inversión”.

Fuente: Procuraduría delegada para la descentralización y las entidades territoriales - Cartilla de Descentralización y Entidades Territoriales.

FACTIBILIDAD

Es procedente la realización de la presente investigación, ya que la accesibilidad a las fuentes que se necesitan, como son los escritos, normas, doctrina y jurisprudencia, se encuentran disponibles y a su fácil alcance, es decir, que es viable porque el material requerido para la implementación del proceso de investigación, está en las posibilidades de obtenerse de una manera rápida y eficaz. Además de lo anterior, su factibilidad también se sujeta a que el tiempo a utilizar, es el que se requiere dentro del cronograma establecido.

METODOLOGÍA Y TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN

La metodología o técnica de investigación a utilizar es la CUALITATIVA, mediante la cual se realizará el análisis de los textos, normas y jurisprudencia que existe y en la que desarrolla el objetivo de la presente, para con esta, resolver el problema aquí planteado.

CRONOGRAMA

MES	ACTIVIDAD
ABRIL	Capacitación en Metodología de la Investigación. Taller Para la Confrontación del Proyecto de Investigación. Redacción del Proyecto. Búsqueda de Bibliografía. Lectura y Entrega del Proyecto de Investigación.
MAYO	Búsqueda De Bibliografía Lectura de la Bibliografía Redacción y Ajuste del Proyecto de Investigación.
JUNIO	Capacitación y Metodología Revisión De Observaciones



	Lectura De Bibliografía
JULIO	Lectura y Redacción Del Trabajo Final
AGOSTO	Capacitación Sustentación Entrega Del Trabajo Final

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS - CITAS APA

1. JAIME VIDAL PERDOMO. "La Región en la Organización Territorial del Estado" Editorial Universidad del Rosario. Bogotá. (2001)
2. SENTENCIA C-478-92, Corte Constitucional - Magistrado Ponente Dr. Rodrigo Escobar Gil. Expediente D-6564. (1992)
3. LEY 136 DE 1994, secretaria del senado - Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Diario Oficial No. 41.377 de 2 de junio de 1994.
4. NADIE DUQUE CANTE. Particularidades De La Ley Orgánica De Ordenamiento Territorial - Análisis Político (2012).
5. LEY 1454 DE 2011, secretaria del senado - Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones Diario Oficial No. 48115 de junio 29 de 2011.
6. COMITÉ ESPECIAL INTERINSTITUCIONAL DEL DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Definición Legal y Funcional de los Esquemas Asociativos De Entidades Territoriales En Colombia. (2013)
7. SAMIR SEGUNDO SEGURA SÁENZ Y MAC ARTHUR SÁENZ MARTÍNEZ. Constitución De Las Regiones Como Fortalecimiento De La Organización Territorial Colombiana (2012).
8. WILSON HERRERA LLANOS. Las Regiones en Colombia, Revista de Derecho, Universidad del Norte. Bogotá D.C., (2002).
9. CARTILLA DE DESCENTRALIZACIÓN Y ENTIDADES TERRITORIALES - Procuraduría delegada para la descentralización y las entidades territoriales. Bogotá D.C., (2011).
10. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA – secretaria del Senado (1991).