

PONENCIA SEGUNDA AUDIENCIA PÚBLICA
REGIONES AUTONÓMICAS “UNA SALIDA PARA EL DESARROLLO, LA
RIQUEZA Y LA PAZ EN COLOMBIA”

Bucaramanga, 25 de enero de 2024.

REGIONES AUTONÓMICAS:
AVANZANDO HACIA EL CUMPLIMIENTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

-Gloria Inés Flórez Schneider-
Senadora de la República

Eje temático – pregunta guía de la audiencia pública:

<<¿Colombia necesita repensar el modelo geopolítico para caminar juntos hacia una renovada cultura política basada en las Regiones Autónomicas?>>

Componentes argumentativos de la ponencia

1. Quienes nos desempeñamos en el ámbito público – institucional, de los liderazgos comunitarios, sociales y políticos, compartimos, a partir de un amplio y pacífico consenso, la afirmación de que **Colombia es un país de regiones** (Pérez Prieto, 2019). Es decir, que aquella conclusión compartida sobre nuestra configuración sociológica y territorial hace parte pues de nuestro sentido común y, sin embargo, tal sentido no se traduce en una forma consecuente de organización del Estado.

2. Igual consenso existe al hurgar en nuestra trayectoria republicana e identificar como hito histórico en la construcción del Estado la **contradicción temprana entre centralistas y federalistas** que desencadenó, en el siglo XIX, entre otros factores, el surgimiento de la guerra en Colombia.

3. Estas dos ideas nos llevan a reconocer **un consenso mayor:** y es que en Colombia ha existido una **tensión histórica constante entre el poder central y**

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Nuevo del Congreso
Cra.7ª.No.8-68 Of. Mezanine 2 Sur - Tel: 3823709
E-mail: gloria.florez@senado.gov.co
Bogotá, D.

los poderes regionales que se atiza o se desvanece cada tanto, sin resolverse por completo, dependiendo de las coyunturas políticas de mayor o menor grado que la alimentan.

4. Se puede afirmar que en los últimos catorce años, en la balanza entre el poder central y los poderes regionales, **la tendencia por el fortalecimiento de la autonomía territorial ha aumentado.**

No obstante, en términos de recursos financieros la dependencia de los entes territoriales al poder central se ha incrementado. Diferentes estudios sobre la sostenibilidad fiscal de los municipios, y su desempeño durante la década de los noventa, concluyen que hay un desbalance en las finanzas públicas del gobierno nacional, evidenciando un claro deterioro de los principales indicadores de los entes territoriales. Esto se puede explicar en gran medida por un incremento de la dependencia de los municipios frente a los ingresos recibidos por concepto de transferencias del gobierno central (Acosta et al., 2001)

5. La Constitución del 91 buscó resolver aquella tensión histórica. Pretendió generar un equilibrio que, en parte, debía desarrollarse desde la ley. Por un lado, obedeciendo a la tradición de conservar el Estado Unitario, estableció en el artículo primero que Colombia “(...) es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria (...)” y, por otra, en el mismo artículo, dispone que es una Republica “(...) descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales”. (Subrayado fuera de texto de referencia).

6. Es lo que la Misión de Descentralización denomina **la dicotomía de la naturaleza del Estado colombiano**. Por medio de la cual, nos dice la Misión, “(...) *los límites entre unas y otras características se desvanecen por falta de un esquema de coordinación entre los niveles de gobierno y la falta de un desarrollo orgánico de competencias y fuentes*”. (Departamento Nacional de Planeación, 2023)

7. En el marco de aquella naturaleza autonómica, en el **artículo 286**, la Constitución estableció que además de las entidades territoriales de los

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Nuevo del Congreso
Cra.7ª.No.8-68 Of. Mezanine 2 Sur - Tel: 3823709
E-mail: gloria.florez@senado.gov.co
Bogotá, D.

departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas, **la ley podía darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias.** (Secretaría General del Senado de la República, 2024)

Sin embargo, en el artículo 288 de la misma Constitución se dispuso que la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales (constituidas o por crearse legalmente), por la cual se concede verdadera concreción institucional a la descentralización y la autonomía territorial, debía de realizarse vía ley orgánica de ordenamiento territorial (LOOT) (Secretaría General del Senado de la República, 2024).

8. Así, tendría que pasar 20 años para que el Congreso aprobará la **Ley 1454 de 2011**, ley orgánica de ordenamiento territorial (LOOT). Allí se desarrollan diversos esquemas asociativos territoriales, tales como las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) (Art. 10) que el artículo 306 de la Constitución contempla (Secretaría General del Senado de la República, 2024)

9. De igual modo, como continuación del desarrollo legal de los artículos 306 y 307 de la Constitución, se aprobó por el Congreso la **Ley 1962 de 2019**. En esta ley se brinda la ruta para que las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) puedan constituirse como entidades territoriales (Secretaría General del Senado de la República, 2024)

10. Por último, en el artículo 28 del Plan Nacional de Desarrollo “Colombia, potencia mundial de la vida” (**Ley 2294 de 2023**) se dispuso que el “El Gobierno Nacional desarrollará, articulará e impulsará las Regiones Autónomas, como un pilar que permita una gestión pública eficiente para el desarrollo económico, social, ambiental, cultural y étnico que redunde en el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes” (Secretaría General del Senado de la República, 2024)

11. Estos tres ejemplos de desarrollos legales recientes a favor de la autonomía regional indican que nos encontramos en **un momento de transición histórica en la organización territorial del Estado colombiano**. Me refiero a diversas formas territoriales de organización político – administrativa coexistentes. Por

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Nuevo del Congreso
Cra.7ª.No.8-68 Of. Mezanine 2 Sur - Tel: 3823709
E-mail: gloria.florez@senado.gov.co
Bogotá, D.

ejemplo, las RAP, los PDET (Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial), entre otros ¿Significa esto que Colombia se encamina a un nuevo modelo de Estado, hacia un Estado Regional? O, ¿es simplemente el desarrollo decidido de lo que se contempla en la propia Constitución?

12. En términos simples, un Estado Regional es aquel configurado territorialmente a partir de Regiones Autónomas las cuales, como diversos focos de decisión político – jurídico en función de elementos culturales previos a la existencia del Estado-Nación, coexisten con el centro político del Estado Unitario, y cuenta con diversidad de grados en competencias para legislar sobre sus propias especificidades y asuntos en el marco de una única Constitución.

Por esta razón, considero que el momento de transición histórica al que me refiero es precisamente el desarrollo o cumplimiento constitucional de instituciones que allí se contemplan y no el acercamiento paulatino hacia una nueva forma de Estado Regional. Parece contradictorio, pero no lo es. Esto es, **después de más de treinta años parece que poco a poco vamos dando aplicación a las potencialidades de las instituciones autónomas que contempla nuestra Constitución.** Es la tesis general del presidente Petro: No se trata de cambiar de Constitución como nuestros problemas de atraso, pobreza y guerra se resuelven. En este caso el modelo territorial de Estado, sino, por el contrario, de aplicar y cumplir la Constitución en cuanto ella misma dispone la autonomía regional.

13. No me cabe duda que el proceso de diálogo con las otrora FARC, que culminó con **la firma del Acuerdo Final de Paz de 2016, ha contribuido como factor decisivo al descongelamiento de esta tendencia a favor de la autonomía territorial.** Indudablemente la búsqueda y consecución de la paz en Colombia está relacionada con el fortalecimiento de la autonomía regional y sus autoridades.

14. Sin embargo, identifico en este momento dos intencionalidades en esta tendencia a favor de la autonomía regional y sus autoridades. **Una primera intencionalidad, que podríamos denominar genuina, que apuesta por un debate transparente y franco por la necesidad histórica de las autonomías**

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Nuevo del Congreso
Cra.7ª.No.8-68 Of. Mezanine 2 Sur - Tel: 3823709
E-mail: gloria.florez@senado.gov.co
Bogotá, D.

regionales - sea a modo de nuevas formas administrativas, entidades territoriales o hacia las regiones autonómicas para un Estado Regional – como parte de un proceso complejo de cambios políticos – jurídicos territoriales, tal como la audiencia pública en la que nos encontramos; y otra que, en función de la simple oposición ideológica al gobierno nacional del presidente Petro por parte de algunos grupos políticos que a partir de las pasadas elecciones de octubre han asumido poderes locales, con miras de corto plazo y sin pensar en las consecuencias, han atizado el llamado a las autarquías regionales y la ruptura solapada de la organización territorial del Estado colombiano para desconocer la autoridad constitucional, legal y legítima del presidente Petro.

15. Por supuesto, en el marco de la intencionalidad genuina, para responder a la pregunta, *¿Colombia necesita repensar el modelo geopolítico para caminar juntos hacia una renovada cultura política basada en las Regiones Autonómicas?* Considero que sí. **Debemos repensar el actual modelo geopolítico de organización territorial del Estado. No obstante, se trataría no solo de una cuestión territorial sino de una reforma sistémica del Estado de la cual surgen diversos interrogantes.** Así, se debe de responder, por lo menos desde lo formal, diversas cuestiones aún no resueltas en los instrumentos legales con los que contamos (Pérez Prieto, 2019). Por ejemplo: la creación de Regiones Entidades Territoriales (RET) o de las Regiones Autonómicas hacia un Estado Regional, ¿implicaría una reforma a las circunscripciones electorales de Cámara y Senado? ¿las autoridades regionales tendrían poder de preferencia y subordinación frente a las autoridades departamentales, así como estas lo tienen respeto a las municipales en materia de orden público¹? Estos son algunos interrogantes que deben ser resueltos.

16. **No solo se debe repensar, sino observar y sistematizar de manera rigurosa las experiencias de las actuales RAP** (aciertos, desaciertos, retos, desafíos, lo

¹ Artículo 296 Constitución Política “Para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del Presidente de la República se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes.” (Secretaría General del Senado de la República, 2024).

que funciona y lo que no, etc) con el fin de extraer las conclusiones necesarias que nos permita pensar como funcionarían y se armonizarían las Regiones como nuevas entidades territoriales o, incluso, yendo más allá, como Regiones Autónomas, con la Nación, los departamentos y otras entidades territoriales.

17. Igualmente, se debe permitir la experimentación territorial. Es decir, Colombia a nivel estatal debe permitir que se reserve y se disponga ciertos territorios donde se pueda experimentar como funcionarían, en la práctica, las regiones como entidades territoriales. En este sentido, por ejemplo, los servidores públicos que asuman esta tarea no se les debería aplicar el mismo régimen sancionatorio que a los servidores públicos ordinarios en tanto, en términos generales, sus competencias estarían supeditas al ensayo y error. O, por ejemplo, que permitan probar nuevas formas de financiación, sistemas administrativos o manejo presupuestal de las entidades. Esto no quiere decir abrir la puerta a formas simuladas de corrupción o a la ineficiencia estatal.

En conclusión

Actualmente, Colombia experimenta un momento de transición histórica en la organización territorial del Estado colombiano. Al lado de las tradicionales formas territoriales de los departamentos, distritos y municipios, se encuentra otros modelos tales como las RAP y los PDET.

Lo anterior evidencia que en los últimos 14 años ha surgido una tendencia creciente al fortalecimiento de la descentralización y la autonomía territorial, en gran medida alimentada por el Acuerdo de Paz de 2016. En la actual coyuntura esta tendencia es alimentada por dos intencionalidades. Una, que podríamos denominar genuina, que apuesta de manera sincera por la apertura del debate nacional para el fortalecimiento de nuevos mecanismos de autonomía regional; y otra que, sin medir las consecuencias, en procura de la simple oposición ideológica contra el presidente Petro ha llamado a una ruptura solapada de la organización territorial del Estado colombiano.

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Nuevo del Congreso
Cra.7ª.No.8-68 Of. Mezanine 2 Sur - Tel: 3823709
E-mail: gloria.florez@senado.gov.co
Bogotá, D.

La tendencia en su intencionalidad genuina también refleja, más que el avance hacia un nuevo Estado Regional, la maduración de las voluntades políticas para que las instituciones latentes en materia de autonomía regional, que contempla nuestra Constitución, sean desarrolladas y aplicadas.

Indudablemente Colombia debe avanzar en repensar el actual modelo geopolítico de organización territorial estatal. Esto implica no solo el planteamiento de hipótesis y modelos formales, sino ir más allá mediante la aplicación experimental de nuevas formas territoriales.

A pesar de que en la Constitución de 1991 se establece una apuesta para que cada ente territorial establezca planes de desarrollo que integren las particularidades, infraestructuras e inversiones, bajo el liderazgo de sus propias autoridades e instituciones, aún persiste el clamor de un país con más autonomía territorial y capacidad de determinar sus prioridades de desarrollo.

A la par de esta necesidad, debemos avanzar en la construcción de un sistema eficiente de autonomía territorial que articule los niveles de gobierno hoy existentes, para luego poder construir el nivel superior regional, que sería más complejo, sobre bases institucionales sólidas. Afirma la Misión de Descentralización que *“si bien recientemente fue actualizado el régimen departamental (Ley 2200 de 2022), existe el reto de articularlo con el régimen municipal (Ley 136 de 1994 y Ley 1551 de 2012) para que permitan el funcionamiento efectivo del modelo de descentralización, así como con las demás instancias de desarrollo territorial creadas por la Constitución de 1991”*. (Departamento Nacional de Planeación, 2023).

Por lo tanto, es imperativo avanzar en la innovación y experimentación territorial. Se requiere la construcción de mecanismos específicos que permitan la consecución de fuentes de financiación autonómicas y su destinación específica para la provisión de bienes y servicios públicos regionales, además de un régimen especial para los funcionarios y servidores públicos que emprenderán los procesos de transición en territorios y regiones específicas, que funcionen como laboratorios territoriales en los que se puedan implementar nuevas políticas y marcos de descentralización entre los diferentes niveles de gobierno.

Gloria Flórez
S E N A D O R A



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Nuevo del Congreso
Cra.7ª.No.8-68 Of. Mezanine 2 Sur - Tel: 3823709
E-mail: gloria.florez@senado.gov.co
Bogotá, D.

Referencias bibliográficas

Acosta, Olga Lucía (2001) ¿Se consolidó la sostenibilidad fiscal de los municipios durante la década de los noventa?”, en Documento Territorial N° 47 (Bogotá).

Ceballos, Marcela (2000) “Los líderes outsiders, el impacto de la elección popular de alcaldes”, en Economía Colombiana y Coyuntura Política (Bogotá), Edición N° 282.

Departamento Nacional de Planeación. (27 de abril de 2023). *Misión de Descentralización*. Obtenido de Departamento Nacional de Planeación: <https://misiondescentralizacion.dnp.gov.co/ejes-tematicos/Paginas/Fuentes-y-usos-de-los-recursos-para-el-desarrollo.aspx>

Pérez Prieto, D. F. (2019). *Las Entidades Territoriales Regionales en el ordenamiento territorial colombiano ¿¿Un paso a la transición hacia el Estado Regional?* Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Secretaría General del Senado de la República. (15 de enero de 2024). Constitución Política de Colombia. *Constitución Política de Colombia*. Bogotá: Diario Oficial No. 52.621 - 27 de diciembre de 2023. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

Secretaría General del Senado de la República. (15 de enero de 2024). Ley 1454 de 2011. *Ley 1454 de 2011 "Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones."*. Bogotá: Secretaría General del Senado de la República. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1454_2011.html

Secretaría General del Senado de la República. (15 de enero de 2024). 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 artículos 306 y 307."* Bogotá: Secretaría General del Senado. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1962_2019.html

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Nuevo del Congreso
Cra.7ª.No.8-68 Of. Mezanine 2 Sur - Tel: 3823709
E-mail: gloria.florez@senado.gov.co
Bogotá, D.

Secretaría General del Senado de la República. (15 de enero de 2024). Ley 2294 de 2023.
*Ley 2294 de 2023 "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026
"Colombia Potencia Mundial de la Vida".* Bogotá: Secretaría General del Senado.
Obtenido de
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2294_2023.html

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Nuevo del Congreso
Cra.7ª.No.8-68 Of. Mezanine 2 Sur - Tel: 3823709
E-mail: gloria.florez@senado.gov.co
Bogotá, D.