

EL PRINCIPIO DE BUEN GOBIERNO Y
REGIONALIZACIÓN EN COLOMBIA.

THE PRINCIPLE OF GOOD GOVERNMENT AND
REGIONALIZATION IN COLOMBIA.

LE PRINCIPE DE BONNE GOUVERNEMENT ET
REGIONALISATION EN COLOMBIE.

Fecha de recepción: 1 de noviembre de 2014
Fecha de aprobación: 9 de febrero de 2015

Edmer Leandro Lopez-Peña¹

1 leandroabogado@yahoo.es Abogado Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia UPTC Especialista Derecho Administrativo Universidad Libre de Colombia. Magíster Derecho Administrativo Universidad Libre de Colombia. Doctorado (c) derecho administrativo Iberoamericano Universidad de la Coruña- España. Docente Universitario pregrado y posgrado Abogado Litigante y Consultor.

Resumen:

El principio de buen gobierno en Colombia fundamenta la estrategia de regionalización en el país. Esto se identifica en la expedición de la ley 1454 de 2011 y decreto-ley 019 de 2012. La fundamentación del principio de buen gobierno conlleva a la implementación de esquemas de asociatividad territorial, materializadas en contratos plan. Tal asociatividad propone un esquema de desarrollo horizontal, diferente a los esquemas tradicionales arriba-abajo, abajo-arriba adoptados en Colombia.

Palabras Clave:

Bueno gobierno-Regionalización- Contratos plan

Abstract:

The principle of good governance in Colombia supports regionalization strategy in Colombia. This is identified in the issuance of act 1454 of 2011 and “decreto con fuerza de ley” 019 of 2012. The supports of the principle of good governance leads to the implementation of plan of territorial partnership, with a materialization in “contratos plan”. The partnership proposes an idea of horizontal development, different from the traditional schemes up-down, bottom-up adopted in Colombia.

Keywords:

Good governance- Regionalization- Contratos plan.

Résumé:

Le principe de la bonne gouvernance en Colombie stratégie de régionalisation basée en Colombie. Ceci est identifié dans la promulgation de la loi 1454 de 2011 et le décret 019 de 2012. La base du principe de la bonne gouvernance conduit à la mise en œuvre des régimes de partenariat territorial, énoncés dans le plan des contrats. Cette association propose un schéma de développement horizontal, différent des schémas traditionnels de haut en bas, de bas en haut a adopté en Colombie.

Mots-clés:

La bonne gouvernance- Les contrats de plan de régionalisation

I. INTRODUCCION

La gran preocupación de los Estados es la promoción del desarrollo. Para ese propósito existen varios modelos y estrategias; algunas de ellas más ventajosas que otras. En el presente artículo se aborda la relación existente en el ordenamiento jurídico Colombiano entre el principio de Buen Gobierno acogido en el decreto-ley 019 de 2012 y la propuesta de desarrollo del modelo de la regionalización adoptado en la ley 1454 de 2011, cuya característica vital recae en el no reconocimiento de la

región como entidad territorial, sino como estrategia de integración de entidades locales para el desarrollo en bloque o de unidad Nacional.

De la relación que se plantea se logra identificar, el papel fundamentador del principio de buen gobierno en la implementación de la regionalización en Colombia, y como esto se proyecta en el principio de cero burocracia, que no es más que un diseño de regionalización planteada no en la división territorial sino en la articulación jurídica-administrativa de las entidades territoriales a través de los *contratos plan*.

II. EL PRINCIPIO DE BUEN GOBIERNO. SU ADAPTACIÓN EN EL DECRETO-LEY 019 DE 2012

En la ley 1474 de 2011, norma conocida en Colombia como estatuto anticorrupción, se estableció en el artículo 75 parágrafo primero una habilitación legislativa, confiriéndole facultades extraordinarias al Presidente de la República con el objeto que en el término de seis meses expidiera norma con fuerza de ley, para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la administración pública, salvo, en los asuntos de licencias ambientales.

A consecuencia de ello, en el año 2012 se expidió el decreto-ley 019, que desarrolló el mandato del referido artículo 75, fundamentándose además de la habilitación legislativa, en el marco del buen gobierno y atendiendo los postulados de la buena fe contenida en el artículo 83 de la Constitución Política de Colombia.

En dicha norma se supeditó la necesidad de transformar las instituciones del Estado, en aras de su efectividad, transparencia y cercanía con el ciudadano, a partir del principio de Bueno Gobierno.¹

A modo de generalidad, el origen de éste principio en Latinoamérica fue el siguiente: una vez se da en Latinoamérica la crisis de la deuda externa en la década de los ochenta, y presentándose en el mercado financiero internacional la negación de créditos y la exigencia de reembolsos inmediatos de los préstamos dados a la región, el Fondo

1 la gobernanza (governance), es la toma de decisiones, el proceso de toma de decisiones, allí recaerá el análisis de los actores que participan en la toma de decisiones, así el gobierno es uno de los actores, pero no el único, el modelo de buen gobierno (good government) tiene ocho características (participación, legalidad, transparencia, responsabilidad, consenso, equidad, eficacia y eficiencia y sensibilidad. Con esto se pretende reducción de la corrupción, se pretende con la participación, la integración de las minorías y clases menos favorecidas, se pretende observar las necesidades presentes y futuras. El principio de legalidad, en un marco jurídico justo, garantías, la transparencia toma de decisiones acorde a las reglas de derecho. Sensibilidad se reconoce el reconocimiento de las demandas del público y de los grupos de interés, esta sensibilidad debe ajustarse al marco legal. Desarrollo humano sostenible.

Monetario Internacional estipulará la necesaria “*modernización del estado*”, que estaría dada por cambios formales y sustanciales en la estructura y competencias del mismo. La reforma estructural propuesta por el FMI Y el Banco Mundial (BM) consistía en un conjunto de medidas económicas, políticas e institucionales, dirigidas a lograr un cambio de fondo en la sociedad y en el Estado, junto a la aplicación de medidas macroeconómicas.

John Williamson en los años noventa denominará estas medidas de reestructuración con el nombre de consenso de Washington, que pretendía un cambio en el modelo económico y social, con la identificación de una agenda mínima de las multilaterales internacionales (FMI, BANCO MUNDIAL, BID, CAF- Corporación Andina de Fomento) que en últimas era influenciado por el departamento de estado Norteamericano -como lo cuenta el profesor Pablo Dávalos (Dávalos, 2003).

La idea de la modernización y desarrollo soportado en el adelanto técnico de la administración, así como la idea sustentada de la fuerza del mercado, condujo a querer transformar el Estado y la sociedad de fondo bajo otro modelo, otro punto de ver las cosas; al respecto el profesor Dávalos señala:

“la utopía del FMI es que el presidente de la república tenga todos los poderes discrecionales para adoptar las medidas de estabilidad macroeconómica y de reforma estructural sin depender del congreso o del sistema político existente, o de sus instituciones democráticas” (Dávalos, 2003)

El FMI y el especial acento que hace el Banco Mundial, se refieren a la necesaria conexión que debe existir entre el *ajuste y la democracia*, determinantes para una mejor gobernabilidad, partiendo de esto, el modelo del *buen gobierno* será entendido y difundido por estas entidades internacionales, como –

“la capacidad que debe poseer un sistema político democrático de imponer las medidas de ajustes, estabilización y reforma estructural sin suscitar resistencias sociales y políticas, o, al menos, tener la capacidad de neutralizarlas y controlarlas políticamente” (Dávalos, 2003).

La política de buen gobierno se consolidó en un puente de conexión entre el ajuste y la reforma estructural con relación a la represión de la sociedad, así en aras de llevar a cabo tales ajustes y transformaciones se entendió que el gobierno debía poseer facultades amplias, pudiendo en casos particulares reducir facultades a otros órganos o ramas del poder² o permitir que sectores de la sociedad participarán en el desarrollo de las acciones políticas del Gobierno.

2 Puede ser el caso de la reforma a la justicia en Colombia, que propone la eliminación de las capacidades de elección de cargos públicos a las altas cortes, específicamente hablando de la capacidad constitucional de la Corte suprema de Justicia para elegir Fiscal. Esta reforma decayó en el año 2013 por la presión social que generó el pueblo Colombiano, pues junto a reformar estructurales se planteaba por el gobierno y el legislador delimitar el alcance de la acción de tutela.

Sobre este punto, particularmente, de la implementación de las decisiones en el contexto de las políticas públicas, el Profesor André Noël-Roth, señala que el enfoque del buen gobierno “*consiste en un marco amplio de propuestas teóricas y prácticas para determinar y crear las condiciones necesarias para que un gobierno logre sus objetivos*”. (Roth s.f).

El autor entiende que todo el gobierno como el mercado ha fracasado, pues el gobierno se centra en la reformulación de los procesos más que en los resultados. En este sentido, el “bueno gobierno” se considera un estilo de gobernar que pretende partir de la implementación de mecanismos de gobierno que no se sustenten exclusivamente en los recursos tradicionales de autoridad y sanción, sino más bien en crear estructuras que son resultado de la interacción de una multitud de actores sociales y políticos dotados de una cierta autoridad y que se influyen mutuamente. Roth- señala que en los países en desarrollo, bajo la influencia del banco mundial, el buen gobierno se entiende como una estrategia para instaurar un gobierno eficiente que debe rendir cuentas, al lado de un gobierno que se ve en la obligación de reducir compromisos y gastos de gobierno. (Roth s.f).

El buen gobierno es una manera de gobernar que permite la participación de la comunidad, pero en un contexto de ajuste y reforma estatal.

En Colombia el decreto ley anti-tramites 019 de 2012 se expidió con el objetivo de reducir procedimientos “innecesarios” lo que significaría un ahorro de gastos de gobierno así como los gastos de las entidades territoriales³. La reducción de los trámites según el gobierno nacional conllevaba a una mejor prestación de los servicios públicos⁴ en todos sus niveles, nacional, departamental y local.

El profesor inglés Gerry Stoker enseña que en la teoría política anglo-estadounidense se emplea la palabra gobierno para referirse a las instituciones oficiales del Estado y su

3 El artículo 286 inciso primero de la constitución política de Colombia de 1991 refiere que son entidades territoriales el municipio, el distrito, el departamento y los territorios indígenas. En el inciso segundo establece que las regiones podrán llegar a ser entidades territoriales siempre y cuando la ley orgánica de ordenamiento territorial (LOOT) art. 288 CP lo disponga. En Colombia por la aplicación de los principios de descentralización administrativa y autonomía de entidades territoriales contenidos en el artículo 1 de la Constitución política las entidades territoriales son órganos descentralizados territorialmente por lo cual gozan de cuatro características: a. patrimonio propio, b. personería jurídica, c. autoridades propias, d. funciones propias. (Las condiciones de las entidades descentralizadas y del sector centralizado se desarrollan en la ley 489 de 1998 y en normas especiales). Estas cuatro características deben entenderse en el marco del principio de república unitaria (art. 1 CP) por lo tanto, deben ejercerse las funciones conforme a la constitución y la ley art. 287 CP.

4 Por ejemplo, respecto de la revisión técnico mecánica se hará a partir del sexto año de matrícula, y no del segundo, así mismo, la vigencia de la licencia de conducción paso de cinco a diez años, también es el caso de no pedir placas de tránsito para los tractores, bicicletas y vehículos de tracción animal.

monopolio de poder coercitivo legítimo, de esa manera, gobierno significa la capacidad institucional de tomar decisiones y hacer que se cumplan, en el orden constitucional, estas decisiones no deben rayar en la arbitrariedad. Para el autor el *buen gobierno* como teoría implica (Stoker, S.F)

“La labor teórica sobre el buen gobierno recoge el interés de la comunidad de científicos sociales por el fenómeno de la pauta de desplazamiento de los estilos de gobierno. Tradicionalmente se utilizaba la palabra inglesa (governance), y así nos lo dicen los diccionarios, como sinónimo de gobierno, más en la bibliografía cada vez más abundante sobre el tema, se ha reorientado su empleo y su importancia, y así buen gobierno significa un cambio de sentido del gobierno, que remite a un nuevo proceso de gobernación, o bien al cambio experimentado por el mando ordenado, o bien al nuevo método conforme al cual se gobierna la sociedad” (Roth s.f).

El buen gobierno es un modelo de acción del gobierno, orientado a la consecución de objetivos claros, a través de métodos no convencionales, con esto me refiero a que el gobierno toma un estilo más amplio para actuar, más participativo y abierto con la comunidad⁵. -Nos da razón Stoker cuando señala –

“hay, con todo, un acuerdo básico acerca de que buen gobierno se refiere a la puesta en práctica de estilos de gobernar en los que han perdido nitidez los límites entre los sectores público y privado. La esencia del buen gobierno es la importancia primordial que atribuye a los mecanismos de gobierno que no se basan en el recurso a las autoridades ni en las sanciones decididas por éstas” (Zurbriggen, 2010).

Proponiendo la interdependencia entre los sectores público, privado y voluntario, con el fin de impulsar procesos de desarrollo específicos

“no solo en entender que el buen gobierno se apoya en nuevos instrumentos de gestión, sino que de lo que se trata es de alcanzar una mayor eficiencia en la producción de servicios públicos” (Zurbriggen, 2010).

El autor señala cinco esquemas de entendimiento del bueno gobierno: **I)** la primera, *reconoce que el buen gobierno se refiere a un conjunto de instituciones y agentes procedentes del gobierno, pero también de fuera de él*, el bueno gobierno es poner en entredicho conceptos básicos políticos de la existencia del gobierno, específicamente lo que llama el autor

5 El término de Gobernanza a diferencia del Bueno Gobierno, se refiere al modelo de construcción de políticas públicas donde se permite la participación de varios actores, conduciendo a las redes de formulación de políticas públicas. La gobernanza propone un nuevo modelo de gobierno, no jerárquico y supeditado al mercado. Las transformaciones del gobierno el modelo de la gobernanza los evalúa a través del efecto de la globalización, la glozocalización, relocalización, la complejidad social, descentramiento de la política y la pérdida de la autosuficiencia del Estado. La gobernanza propone un modo de regulación en una sociedad, el heterárquico (por redes auto-organizadas y asociaciones) Ver: (Zurbriggen, 2010).

las perspectivas institucional-constitucionales, como puede ser la existencia de una pre-configuración legislativa oportuna para resolver todos los problemas de prestación de servicios o de políticas de desarrollo del Estado, por eso se permite el acceso a nuevos actores, o aquellos que nunca eran tenidos en cuenta, es el caso de la permisividad de admitir actores particulares en la prestación de servicios⁶. Para el autor:

“la perspectiva del buen gobierno se basa en parte en un desafío a la tradición jurídica-constitucional que hasta los años cincuenta predominó en el estudio de la política. Propugna dejar de prestar tanta atención a las características formales y de preocuparse por lo que debería ser y centrarse, en cambio, en el comportamiento y en qué es. En el universo moderno del gobierno, el “qué es”, es complejo, desordenado, opone resistencia a una dirección central y en muchos aspectos les resulta difícil de comprender a los principales decisores políticos, por no hablar del público en general”.

Aunque la falla de esta interdependencia como lo reconoce el mismo autor, será en la poca o escasa regulación normativa, de su sustento normativo, además de la poca legitimidad de que gozan las entidades privadas o en el caso Colombiano de las públicas. Entran aquí cuestiones del ejercicio del poder legítimo, lo que significa que legitimidad del poder propende por esta tendencia del buen gobierno, más aun cuando la legitimidad se relaciona tan intrínsecamente a la legalidad.

II) La segunda entiende que *el buen gobierno reconoce la pérdida de nitidez de los límites y las responsabilidades tocante a hacer frente a los problemas sociales y económicos*: -significa esto para el autor- que los límites que determinaban responsabilidad al Estado exclusivamente, se pierden, queriéndose llegar a un punto donde la responsabilidad en determinados asuntos sea compartida entre la sociedad civil y el Estado, se pone acento en los derechos pero también en las responsabilidades, de allí, el artículo 95 de la constitución política Colombiana que trata de los deberes de los ciudadanos.

Para Stoker:

“el derecho a una asistencia social tiene que estar complementado por el deber de aquellos a quienes se ofrece ayuda de aceptarla y responder a ella. La preocupación por la ciudadanía activa vincula el buen gobierno a debates más amplios en torno al comunitarismo y los valores de la familia” (Cursiva fuera de texto). (Stoker, S.F)

La pérdida de las fronteras entre lo público y lo privado determina la reducción hacia un extremo de la responsabilidad, aquí se ubica el sector terciario o voluntario, con-

⁶ Es el caso que se refiere el decreto 19 de 2012, al manifestar que las disposiciones contenidas en la norma se dirigirán a los particulares que presten servicios públicos, o es el caso de la ley 80 de 1993, de permitir que particulares realicen obras. Art. 3

formado por entidades sin ánimo de lucro o todos aquellos particulares que pretenden prestar un servicio que en primer sentido correspondería al Estado.

III) Tercero, *el buen gobierno, identifica la dependencia de poder que existe en la relaciones entre las instituciones que intervienen en la acción colectiva*: por dependencia de poder, el autor se refiere a que las organizaciones dedicadas a la acción colectiva dependen de otras organizaciones, existen un intercambio de recursos entre las distintas instituciones, los resultados del intercambio está supeditado a la capacidad de las instituciones y las reglas de juego preestablecidas- Enseña enfáticamente Stoker que:

“governar es siempre, desde la perspectiva del bueno gobierno, un proceso interactivo porque ningún agente, ya sea público o privado, tiene bastantes conocimientos ni capacidades de emplear recursos para resolver unilateralmente los problemas” (Cursiva fuera de texto). (Stoker, S.F)

Esto conduce a debates sobre el real alcance de la autonomía de las entidades territoriales y su capacidad para la prestación de servicios, como es el caso en Colombia, pues, la debilidad presupuestal de las entidades territoriales (art. 286 CP) conduce a su necesaria inter-dependencia del sector central nacional.

La asociación comprende tres tipos según Stoker: a) La coordinación mandante-mandatarario, consistente en que el mandante alquila o contrata a la otra para realizar una tarea específica; b) la negociación entre organizaciones, consistente en la negociación de proyectos conjuntos entre las organizaciones, conjugando sus capacidades obtienen mejores resultados que actuando solas o independientemente; y c) la coordinación sistemática, que significa un nivel más amplio de entendimiento entre las organizaciones, es una relación con base en reglas preestablecidas y soportándose en una jerarquía o en un orden. (Stoker, S.F)

En el decreto 019 de 2012, se señala la coordinación que debe existir entre las entidades públicas o particulares que prestan servicios públicos, con el fin de eliminar realmente los trámites innecesarios o la duplicidad de documentos que hacen engorroso los trámites ante las entidades públicas, significando que con base en lo descrito hasta aquí, el gobierno implementa estrategias de coordinación sistemática, y hoy, eso es posible a través del modelo E-Government, gobierno electrónico o en línea y la utilización técnica de las T.I.C's (tecnologías de la información y las comunicaciones) asunto regulado por la ley 1341 de 2009⁷.

IV) Cuarto, *el bueno gobierno se aplica a redes autónomas de agentes que se rigen a sí mismas*; la creación de redes que se rigen a sí mismas, es la máxima representación de asociación que se desprende de los principios fundamentales del buen gobierno, por redes debe entenderse una organización de hombres que pretenden influenciar en la toma de

⁷ Por eso la referencia al decreto 019 de 2012, del apoyo del ministerio de las TIC.

decisiones, y que lo hacen precisamente porque se interrelacionan por la presencia de un problema común.

Es en los términos de David Mathews un proceso de política deliberativa, lo que se relaciona muy bien con la consolidación de los deberes y división de responsabilidades que se trató anteriormente. Pero se visualiza un dilema como el mismo profesor Stoker expone, y es, el déficit de transparencia que puede presentarse en esas organizaciones autónomas (redes); de allí, que se requiera la redirección directa o indirecta de la administración- Estado y eso es posible personalmente sólo a través de la pre-configuración legislativa, condición que conlleva a que en gran parte de las competencias de las entidades territoriales así como en el caso español de las comunidades autónomas, se vea relativizadas a razón del robustecido principio de república Unitaria (Colombia) o del principio de disposición con los efectos que se trae para los títulos competenciales. (Mathews, S.F.).

V) *Quinto, el buen gobierno reconoce la capacidad de conseguir que se hagan las cosas, que no se base en el poder del gobierno para mandar o emplear su autoridad.* Stoker determina que el modelo de buen gobierno acude a nuevas técnicas e instrumentos para dirigir y guiar, sin dejar de lado la coacción jurídica y el ejercicio de autoridad, pretende resolver problemas con otros métodos que no solo con producción normativa que en ocasiones incrementa el problema social⁸.

“aun cuando el gobierno desarrolle un código de actuación adecuado, el buen gobierno puede fracasar. Las tensiones y los problemas con las instituciones de la sociedad civil, así como las insuficiencias de las organizaciones que colman las lagunas entre los sectores públicos, privado y voluntario, pueden hacer que el buen gobierno fracase. Los fallos de los dirigentes, las diferencias de escala temporal y horizontes entre los principales asociados y la gravedad de los conflictos sociales pueden sembrar las simientes del fracaso del buen gobierno.(...) La noción de fracaso del buen gobierno es esencial para entender el nuevo universo del gobierno” (Mathews, S.F.).

concluyendo:

“las instituciones tienen que reconocer que es probable que los elementos de egoísmo y de altruismo desempeñen un papel en el comportamiento de los seres humanos dentro de cualquier institución (...) el buen gobierno significa vivir en incertidumbre y concebir nuestras instituciones de tal manera que se tengan en cuenta las posibilidades y las limitaciones del saber y de la facultad de comprensión de los seres Humanos” (Stoker, S.F.)⁹

8 Es el caso de la sobre-producción normativa que se suma a la legislación de tipo simbólica, entendida de esa manera por la deficiencia y muy reducida eficacia que refleja la norma para resolver problemas. De allí que André Roth considere la implementación de las políticas públicas como un medio adecuado para resolver problemas de manera concreta.

9 Se refiere Gerry Stoker en una palabra al modelo de buen gobierno “*aplica una cuadrícula simplificadora a una realidad compleja*” lo que consiste es en observar un gobierno en mutación Pág. 12

Frente a este punto en concreto, en el artículo tercero del decreto anti-tramites se estipula el principio de la moralidad, señalando que la *actuación administrativa debe ceñirse a los postulados de la ética y cumplirse con absoluta transparencia en interés común, obligándose a que todas las personas y servidores públicos deban actuar con rectitud, lealtad y honestidad en las actuaciones administrativas*. Tal disposición conduce a varios interrogantes (Alexy, 2001), pero solo me referiré a uno en especial, estoy hablando de determinar si el artículo referido conduce a replantear el ámbito de construcción del principio de legalidad y su construcción Técnica. El maestro español García de Enterría, expone que el ámbito de construcción del principio de legalidad, se sustenta en el poder normativo propio del legislador, pero que además comparte la administración, como es el caso en ejercicio de la potestad reglamentaria. Lo que acontece en este preciso caso es que se agrega en el cuerpo normativo referido, elementos que remiten (Sanchiz, 2007) directamente a esferas distintas del derecho, especialmente, cuando se refiere al mundo de la ética, a un mundo de lo subjetivo, en el cual no se desenvuelve el derecho, en particular el derecho administrativo (García De Enterría, S.F.)

El maestro Enterría y Tomás Ramón Fernández, enseñan que en la aplicación singular de la ley, aquí refiriéndonos a la administración, procede la doctrina de la vinculación negativa y luego con el Kelsenismo a través de Merkl, la doctrina de vinculación positiva de la administración a la legalidad entendiendo que toda actuación de la administración debe proceder de una atribución normativa precedente, así, la capacidad de autonomía, debía explicarse de la existencia previa de una norma. La administración es un ejecutor de normas antecedentes. La doctrina de la vinculación positiva, propone una vinculación al derecho de manera fuerte y estricta, de allí que el principio de legalidad sirva como cobertura legal de toda la actuación de la administración, conduciendo a su legitimidad. (García De Enterría, S.F.)

El establecimiento de un concepto como la ética en una norma que impone una facultad reglada, en el entendido que la administración debe actuar de determinada manera, produce dos fenómenos que considero afectan el principio de legalidad partiendo de la doctrina de la vinculación positiva, el primero, el concepto de la ética provoca un reenvío normativo a un escenario o ámbito no propio del derecho positivo, conduciendo a un desenvolvimiento en varios francos a la administración, afectando esta vinculación estricta a la legalidad, porque en ella no está la concreción del concepto “ética” ni de sus fundamentos”; el segundo: reconociendo como lo hace el artículo que la administración debe actuar conforme a la ética, la sujeción a la legalidad se problematiza en sede del control jurisdiccional.

En consecuencia, por más que el modelo de buen gobierno invite a la participación y repartición de responsabilidad entre la sociedad civil, no es posible abandonar la pre-configuración legislativa en temas de la administración del Estado. El buen gobierno es un modelo que conduce a la formulación de nuevas estrategias para el desarrollo, de allí su importancia, éste debe ser el gran reto de la implementación del

modelo, logrando el aumento del crecimiento y lo que ha faltado durante décadas, la debida redistribución de los ingresos.

El presidente Colombiano Juan Manuel Santos, formuló el plan de desarrollo hacia la prosperidad democrática 2010-2014, documento que consta de 861 páginas y dentro de las cuales se estipula como visión del gobierno una confianza y orgullo en las instituciones del Estado, tal vez, también por su esperanza y pertenencia a los CIVETS (Colombia, indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y suráfrica), países con economías con grandes expectativas de crecimiento en las próximas décadas, instituciones todas que son guiadas bajo los postulados del Buen gobierno, comprometidas a cumplir compromisos de gestión pública que son ineludibles como la transparencia, la equidad, el pluralismo, la eficiencia, la eficacia, la austeridad, y la intolerancia absoluta con la corrupción. Un Estado que procura la convergencia de las capacidades de desarrollo regional y abre y consolida espacios en que los ciudadanos participan en la construcción del bienestar de la sociedad. (Sanchiz,2007)

El gobierno nacional estipula ocho ejes transversales dentro de los cuales se cuenta la innovación en las actividades productivas nuevas y existentes, en los procesos sociales de colaboración entre el sector público y el sector privado, en el diseño y el desarrollo institucional y en el desarrollo sostenible; un segundo eje transversal es el Buen Gobierno entendiéndolo como el principio rector en la ejecución de las políticas públicas, en la ejecución de los programas sociales y en la relación entre el gobierno y el ciudadano¹⁰. Con estos ejes transversales el camino a la prosperidad democrática a la prosperidad para Todos, se basa en tres pilares: a) un crecimiento sostenido, basado en una economía más competitiva, más productiva y más innovadora y con sectores dinámicos que jalonan el crecimiento; b) igualdad de oportunidades que nivele el terreno de juego, garantizando que cada colombiano tenga acceso a las herramientas fundamentales que le permitirán labrar su propio destino, independientemente de su género, etnia, posición social o lugar de origen; y c) estrategia para consolidar la paz en el territorio, con la consolidación de la seguridad, la plena vigencia de los derechos humanos y el funcionamiento eficaz de la justicia.

El éxito de las estrategias incluidas en cada uno de los ejes del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 se hace depender de la efectividad de la ejecución de las entidades del Estado, pero también del papel crucial del sector privado y la sociedad civil. El Estado para el gobierno Santos es quien despeja el camino fija las reglas de juego y

10 Otros ejes transversales estipulados en el plan de desarrollo son: a) La relevancia internacional de Colombia en los mercados internacionales, en las relaciones internacionales y en la agenda multilateral del desarrollo y de la cooperación. b) La sociedad ambiental como prioridad y una práctica como elemento esencial del bienestar y como principio de equidad con las futuras generaciones. c) Un Estado que abogue por el desarrollo sostenible y que anteceda y prepare a la sociedad para enfrentar las consecuencias del cambio climático.

dirime los conflictos-, pero el sector privado y la sociedad en general son quienes lo construyen y lo recorren.

Determinándose como eje trascendental para el desarrollo territorial el proceso de regionalización.

III. LA REGIONALIZACIÓN EN COLOMBIA A PARTIR DE LA LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

En el artículo 286 de la Constitución Política de 1991 se estipuló la existencia de cuatro tipos de entidades territoriales los distritos, los municipios, los departamentos y los territorios indígenas. Las corrientes del año 1991 consagraron en el artículo 320 CP el municipio como entidad fundamental de la nación, y con ello entendieron que el desarrollo de toda la república unitaria se daría de abajo hacia arriba, desde el municipio hasta llegar al Estado- Nación, pero la realidad fue otra, en cuanto que todos los 1096 municipios no “crecieron” de manera igualitaria, generándose una desproporción y atraso en el desarrollo económico en conjunto; así, decayó la tesis de la municipalidad, empezando a cobrar fuerza una corriente de otro extremo, como fue el caso de la nacionalidad, que proponía el desarrollo de arriba hacia abajo, desde la NACIÓN hasta llegar al municipio, pero esto suscitó una discusión jurídica-política importante en cuanto la confrontación de dos principios contenidos en el texto constitucional, el primero, el principio de República Unitaria de enfoque (arriba-abajo) y el segundo, el principio de autonomía de entidades territoriales (abajo-arriba), problemática que se agravó al pasar de los años, por el hecho que el artículo 288 de la Constitución Política consagra la necesidad de una ley orgánica de ordenamiento territorial, cuyo fin es determinar la distribución de competencias entre el sector nacional y las entidades territoriales, pero trascurrieron 20 años sin que se expidiera dicha ley, debiendo asumir el papel de *legislador positivo* en cuanto a esta temática la Corte Constitucional quien determinó como ocurrió en el caso español sobre las títulos competenciales y el principio dispositivo, los alcances jurídicos del principio de república unitaria y de autonomía, determinando la existencia del principio de relación, forjado de la interpretación del artículo 287 de la constitución política que determinaba que la autonomía de las entidades territoriales se orientaba por dos extremos, *el techo* que marcaba la constitución y el *suelo* dado por las leyes, de modo la autonomía debía obedecer a la constitución y a la ley, esta última caracterizada por el principio de república Unitaria, por ser el margen territorial de la ley toda la nación y no partes de ella como ocurriría el sistema federal. (Sierra, 2007).

Tuvieron que pasar más de 20 años para que el legislador colombiano expidiera la ley orgánica de ordenamiento territorial (Art. 288), pero tanta espera, no sirvió de nada, en tanto que esta ley no resolvió la determinación de competencias entre las entidades

territoriales y la Nación, tampoco se pronunció sobre los territorios indígenas y sus competencias, en cambio dio vida al concepto de regionalización. Pero, con la confirmación de no reconocer a las regiones como entidades territoriales.

El artículo 286 de la Constitución Política consagró desde sus comienzos que además de las entidades territoriales descritas en el inciso primero, podrías nacer dos más, a razón de la expedición de la LOOT, estas serían las regiones y las provincias. En Colombia la discusión de las entidades territoriales se ha dado a la par de la necesidad de concretar una política territorial de desarrollo, como veíamos líneas atrás, entre los dos extremos a saber, la municipalidad y la nacionalidad, se había desde hace un tiempo, propuesto por el concepto de ejecución de planes de desarrollo, que el desarrollo naciera desde un punto intermedio que sería el departamento, así la tesis de la departamentalización cogió algo de fuerza pero nada se concretó con ella.

A partir de la ley 1454 de 2011 conocida como la ley orgánica de ordenamiento territorial (LOOT) se estipuló las regiones bajo la premisa del principio de cero burocracia y con ello se determinó la existencia de dos tipos de regiones, unas de planeación y gestión y las otras administrativas y de planificación. El principio de cero burocracia conlleva a que las regiones no alcancen el nivel de entidades territoriales y por lo tanto, no posean personería jurídica, presupuesto propio. La razón obedece a que son tomadas como modelos de integración entre entidades territoriales para impulsar el desarrollo nacional.

Bajo esta óptica, que bien puede llamarse institucional, el principio de buen gobierno fundamenta el proceso de regionalización en Colombia, justificando que la región no alcance su condición de entidad territorial, y tan solo obedezca a modelos de integración y desarrollo nacional. De manera que el principio de buen gobierno guarda relación importante con el modelo de regionalización adoptado en Colombia, pues la eficacia e inversión de los recursos se da como formas de integración pero de cero burocracia. La administración de la región se da por las entidades territoriales, y las condiciones estipuladas por los contratos plan (Güecha, 2013).

Los contratos plan están consagrados en la ley 1454 de 2011 artículo 18. En cuanto a su naturaleza jurídica el profesor Ciro Güechá Medina refiere que si bien el artículo 18 enmarca a los contratos plan como contratos estatales celebrados entre entidades públicas de diferentes órdenes, debe “especificárseles“ en la calidad de convenios interadministrativos “*en la medida que en la celebración de los mismos intervienen solamente entidades públicas y no se prevé la participación de particulares, lo que les da el carácter de colaboración entre entidades del Estado, que es lo que define a los contratos o convenios plan*” (Güecha, 2013). La intervención exclusiva de las entidades públicas en la celebración de contratos plan se da por la condición jurídico-política de asociatividad territorial que el legislador

quiso plasmar en la ley 1454 de 2011, asociatividad que deberá conducir al desarrollo auto-sostenible de las entidades territoriales.

El artículo 3 numeral 16 de la ley 1454 de 2011 establece como principio rector del ordenamiento territorial, el principio de economía y buen gobierno:

“Economía **y buen gobierno**. La organización territorial del Estado deberá garantizar la planeación y participación decisoria de los entes territoriales en el desarrollo de sus regiones, autosostenibilidad económica, el saneamiento fiscal y la profesionalización de las administraciones territoriales, por lo que se promoverán mecanismos asociativos que privilegien la optimización del gasto público y el buen gobierno en su conformación y funcionamiento.”

La inclusión en la ley 1454 del anterior principio, implica una expresa decantación de la fundamentación desde el principio de buen gobierno que recibe el modelo de asociatividad territorial y regionalización en Colombia, fundamentación que conlleva a la negación de la condición de entidad territorial a las regiones, y a razón de ello, de tomarse la región como un principio de asociatividad territorial a materializarse en convenios interadministrativos llamados “contratos plan”. La asociatividad territorial adoptada en Colombia conlleva a formular un desarrollo, no desde el esquema clásico arriba-abajo, o, abajo-arriba, sino horizontal, en tanto que el cumplimiento de objetivos, no se da, bien, por imposición (nivel nacional), ni por un fundamento de independencia (autonomía territorial), sino por un convenio interadministrativo en el cual se formulará obligaciones y objetivos recíprocos y comunes que se reproducen en el llamado impulso al desarrollo regional.

IV. REFERENCIAS.

Alexy, R Et Bulygin E (2001) . La pretensión de corrección del derecho. La polémica Alexy-Bulygin sobre la relación entre derecho y moral. Trad. Paula Gaido. Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia. Bogotá.

Dávalos, P. (2003) FMI Y BANCO MUNDIAL: La estrategia perfecta. Universidad politécnica de Cataluña. Artículo consultado: http://www.observatori.org/documents/FMI_BM_davalos.pdf

García De Enterría, E et Ramon Fernandez, T. (s.f) CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Ed. Civitas. TOMO I.

Güecha C (2013). “los esquemas asociativos territoriales y su capacidad para celebrar contratos o convenios plan”, en: ESTUPIÑAN L et al. Asociatividad Territorial. Enfoque comparado y análisis en el nuevo contexto de la organización territorial Colombiana. Ed. U. Rosario. Colombia. Bogotá.

Mathews, D. (S.F) Política para la gente. Fundación Kathering. Estados Unidos.

Roth Deubel, A.(S.F) Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación. Ed. Aurora. Bogotá.

Sierra Cadena, G (2007). El Juez constitucional un actor regulador de la política pública en Colombia. Ed Universidad del Rosario. Colombia. Bogotá.

Sanchiz Prieto,L (2007) . Apuntes de teoría del derecho. Ed. Trotta. España. 2007.

Stoker, G (s.f). El buen gobierno como teoría: cinco propuestas. Artículo tomado página web: <http://www.grupochorlavi.org/php/doc/documentos/2006/Doc05.pdf>

Zurbriggen, C. (2010). Gobernanza: Una mirada desde Latinoamérica. Revista de la Facultad latinoamericana de Ciencias Sociales. Julio-diciembre. 2010.