

# La región como entidad territorial en el marco del estado unitario y su forma de consolidación<sup>1</sup>

*The region as a territorial entity in the framework of the unitary state and its form of consolidation*

Piedad Villarreal Ramos<sup>2</sup> & Luis Enrique Gerónimo Malaver<sup>3</sup>  
Universidad Libre - Colombia



**Para citaciones:** Villareal Ramos, P., & Gerónimo Malaver, L. (2024). La región como entidad territorial en el marco del estado unitario y su forma de consolidación. *Revista Jurídica Mario Alario D'Filippo*, 16(33), 258-284. <https://doi.org/10.32997/2256-2796-vol.16-num.33-2024-4892>

**Recibido:** 24 de febrero de 2024

**Aprobado:** 29 de abril de 2024

**Editor:** Jorge Pallares Bossa. Universidad de Cartagena-Colombia.

**Copyright:** © 2024. Villareal Ramos, P., & Gerónimo Malaver, L. Este es un artículo de acceso abierto, distribuido bajo los términos de la licencia <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/> la cual permite el uso sin restricciones, distribución y reproducción en cualquier medio, siempre y cuando que el original, el autor y la fuente sean acreditados.



## RESUMEN

El objeto del presente artículo es determinar cuáles han sido los factores políticos, administrativos y jurídicos, que han incidido para que no se haya consolidado la región como verdadera entidad territorial con todas sus atribuciones; para ello se desarrollan tres ejes temáticos. El primero se desarrolla en el contexto del ordenamiento territorial colombiano, comenzando con la comprensión de Colombia como un Estado Unitario. En el segundo, se examina la importancia del territorio y su relación con la autonomía territorial, tal como se establece en la Constitución Política de 1991. El tercero destaca la necesidad de comprender el territorio como una herramienta fundamental para dimensionar las regiones como entidades territoriales desde la perspectiva constitucional y normativa. En este eje temático se analizan las disposiciones constitucionales relevantes, además de la Ley 1454 de 2011, que establece los lineamientos para la creación de las regiones administrativas y de planificación en el país. También se examina la Ley 1962 de 2019, que introduce el concepto de RET como un nuevo enfoque de planificación y administración territorial y en general el impacto de estas leyes en la conformación de las regiones y cómo han influido en la reorganización del territorio colombiano. Finalmente, se realizan unas conclusiones y recomendaciones, destacando los factores políticos, administrativos y jurídicos que han incidido para que a la fecha no se hayan consolidado las RET.

**Palabras clave:** Región; descentralización administrativa; ordenamiento territorial; autonomía; entidades territoriales.

## ABSTRACT

The purpose of this article is to determine what have been the political, administrative and legal factors that have influenced the failure of the region to be consolidated as a true territorial entity with all its powers; For this, three thematic

<sup>1</sup> El presente artículo es el resultado del proyecto de investigación denominado: "La región como entidad territorial en el marco del estado unitario y su forma de consolidación", realizado en la Maestría de Derecho Administrativo de la Universidad Libre, seccional Bogotá. Los autores actuaron en calidad de investigadores principales y el proyecto fue financiado con recursos propios.

<sup>2</sup> Abogada y Trabajadora Social, Especialista en Derecho Contencioso Administrativo de la Universidad Externado, Especialista en Derecho Disciplinario de la Universidad Externado, Magister en Derecho Disciplinario de la Universidad Libre, Maestrante en Derecho Administrativo de la Universidad Libre, Asesora de la Oficina de Control Disciplinario Interno de la Gobernación de Cundinamarca. [Piedad-villarrealr@unilibre.edu.co](mailto:Piedad-villarrealr@unilibre.edu.co)

<sup>3</sup> Abogado, Especialista en Derecho Constitucional de la Universidad La Gran Colombia, Maestrante en Derecho Administrativo de la Universidad Libre. [luis-geronimom@unilibre.edu.co](mailto:luis-geronimom@unilibre.edu.co)

axes are developed. The first is developed in the context of Colombian territorial planning, beginning with the understanding of Colombia as a Unitary State. In the second, the importance of the territory and its relationship with territorial autonomy is examined, as established in the Political Constitution of 1991. The third highlights the need to understand the territory as a fundamental tool to dimension the regions as territorial entities from constitutional and regulatory perspective. In this thematic axis, the relevant constitutional provisions are analyzed, in addition to Law 1454 of 2011, which establishes the guidelines for the creation of administrative and planning regions in the country. Law 1962 of 2019 is also examined, which introduces the concept of RET as a new approach to territorial planning and administration and in general the impact of these laws on the formation of the regions and how they have influenced the reorganization of the Colombian territory. Finally, some conclusions and recommendations are made, highlighting the political, administrative and legal factors that have contributed to the fact that RETs have not been consolidated to date.

**Keywords:** Region; administrative decentralization; territorial planning; autonomy; territorial entities.

## INTRODUCCIÓN

El ordenamiento territorial de cualquier país es el “resultado de la incidencia espacial de las políticas ambientales, sectoriales de desarrollo – económica, social y cultural – y el manejo político administrativo del territorio” (Rincón, 2012, pág. 84). El ordenamiento territorial no organiza áreas, sino las actividades que se llevan a cabo en el territorio en cuanto a su localización y distribución regional equilibrada de los beneficios y oportunidades asociadas con tales actividades. Adicionalmente, la organización territorial responde a la forma como el Estado está constituido, que, para el caso de Colombia, después de entrar en vigencia la Constitución Política de 1991 se ha afianzado en un modelo descentralizado, desarraigando casi por completo el modo centralista o unitario.

De esta manera, la descentralización administrativa transfiere competencias importantes de la política social, particularmente la salud y la educación en sus niveles básicos. “Los gobiernos locales se encuentran así fortalecidos económicamente y en tanto administradores de servicios, instituciones y programas” (Restrepo, D y Cárdenas, E, 2003, pág. 61). En sus inicios, las autoridades locales no contaban con plena autonomía de gestión, sino que administraban, por vía delegada, directrices del orden central. “Completa este mapa la sobrevivencia de una mentalidad central que tiende a legislar para todas las entidades territoriales iguales derechos y responsabilidades, lo cual redundo en acrecentar la estrechez de las posibilidades de innovación en las administraciones públicas locales” (Restrepo, D y Cárdenas, E, 2003, pág. 62).

Así, la importancia de las entidades territoriales está enmarcada de forma profunda en la realidad nacional, comenzando con experimentar la necesidad

de un nuevo ordenamiento territorial, que busca rediseñar el mapa de la representación política y las facultades de intervención de los poderes públicos en la planeación del desarrollo, así como los servicios prestados a la población. En este sentido, la Ley de Ordenamiento Territorial -Ley 1454 de 2011- fija los lineamientos para forjar una relación más estrecha en los territorios entre mercados, instituciones técnicas de regulación, formulación de políticas económicas y los sistemas representativos. “Esto, con el fin de acrecentar las posibilidades de generar un debate público y una contienda política sobre el tipo de desarrollo que se desea, y sobre las condiciones que se confrontan ante los electores sobre los requisitos para lograrlo” (Restrepo, D y Cárdenas, E, 2003, pág. 84).

En Colombia el ordenamiento territorial en departamentos y municipios se encuentra vigente desde 1886, significa que ha logrado sobrevivir a muchos cambios normativos, en los modelos de desarrollo e inserción a la economía mundial. Lo más prudente es apelar a “las capacidades reales de diferentes entidades territoriales de intervenir en el estímulo y características del desarrollo territorial. Las asociaciones entre municipios, eventuales provincias, departamentos y regiones podrían ser el mecanismo más adecuado para estimular alianzas hacia el desarrollo territorial” (Restrepo, D y Cárdenas, E, 2003, pág. 85).

Entonces, bajo esta panorámica las regiones se constituyen por alianzas libres entre departamentos que podrían ser los territorios estratégicos, mediante los cuales se afianzan las agrupaciones intra regionales y se da la planeación territorial del desarrollo por medio de la delegación por la nación, de facultades legislativas y regulación. Se busca construir una geografía abierta y flexible de facultades en el desarrollo territorial fundamentada en un principio de coordinación y subsidiariedad. Categorizar municipios, departamentos, provincias y regiones es una forma de acercarse a la construcción de un ordenamiento territorial flexible que genera incentivos a la asunción de facultades de desarrollo por categorías de entidades territoriales.

Sin embargo, la situación de las regiones no ha alcanzado la finalidad deseada desde que a partir de la Constitución de 1991 se dio el espacio para conformarlas. Con la creación de las regiones y provincias el viejo sistema se eliminó creándose uno más cercano al ciudadano; con ello se buscó afianzar la democracia, autonomía y descentralización territorial, en donde, la propuesta de regionalización tiene un doble compromiso, de una parte, la participación de los pobladores en la toma de decisiones y diseño de políticas públicas y de otra parte, la tarea histórica de dotar al país de un modelo político – administrativo que se ajuste a las necesidades de sus habitantes.

De ahí, la importancia de los cambios normativos que han buscado desde la expedición de la Ley 152 de 1994 (Orgánica de Planeación), Ley 1454 de 2011 (por medio de la cual se fijan normas sobre ordenamiento territorial)

modificada por la Ley 1962 de 2019, fortalecer la región administrativa y de planificación y establecer las condiciones para la conversión de estas como entidad territorial; además se buscan fijar los parámetros para dinamizar y optimizar el funcionamiento de las Regiones Administrativas y Planificación (en adelante RAP) y de Regiones como Entidades Territoriales (en adelante RET) desde el enfoque gerencial que consagra para su cabal funcionamiento la gobernabilidad e institucionalidad, pero ello no se ha materializado por la falta de voluntad política para llevar a cabo la conformación de las RET, a pesar de los avances normativos y jurisprudenciales existentes.

A partir de lo preceptuado se formula la siguiente pregunta de investigación: *¿cuáles son los factores jurídicos, políticos, administrativos y sociales que se requieren para que se dé alcance a lo estipulado en la Ley 1962 de 2019 para el funcionamiento de las RET desde el enfoque gerencial?*

Con la pregunta de investigación se busca vislumbrar los elementos que han obstaculizado la conformación de las regiones, afectando la comprensión del ordenamiento territorial desde el enfoque político – administrativo y jurídico, teniendo en cuenta lo estipulado por la Ley 1962 de 2019 para comprender el desarrollo de las regiones en Colombia. Para tal fin, se propone el siguiente objetivo general que se centra en *determinar los factores políticos, administrativos, sociales y jurídicos que se requieren para que se dé alcance a lo estipulado en la Ley 1962 de 2019 con el fin, de viabilizar el funcionamiento de las RET desde el enfoque gerencial*; para ello, se establecen los siguientes objetivos específicos:

- Analizar la visión de Colombia como Estado Unitario y la comprensión del territorio en el contexto del ordenamiento territorial;
- Revisar la región como entidad territorial desde la visión normativa
- El territorio como una herramienta fundamental para dimensionar las regiones como entidades territoriales desde una mirada constitucional y normativa.

El artículo se estructura en tres ejes temáticos que corresponden a cada uno de los objetivos específicos, destacando en su análisis, no solo la importancia del territorio y su relación con la autonomía territorial sino la necesidad de abordarlo como una herramienta fundamental para dimensionar las regiones como entidades territoriales desde la perspectiva constitucional y normativa. Para finalmente enfatizar sobre los factores políticos, administrativos y jurídicos que han incidido para que a la fecha no se hayan consolidado las RET con todas las atribuciones y facultades que las entidades territoriales tienen.

Este artículo pretende servir de base para argumentar los beneficios de la creación de las regiones de iure como entidades territoriales, y poder así afianzar la autogestión territorial; es decir, acercarse más a una organización propia, descentralizando poderes hasta ahora establecidos en el poder central.

Para esto, se contemplarán las disposiciones incorporadas por la mentada Ley 1962 del 2019, la organización de las regiones territoriales como una herramienta idónea para cumplir con aquella promesa jurídica pendiente desde 1991: una verdadera descentralización administrativa.

La investigación es cualitativa, ya que tiene como objetivo el análisis de las particularidades de un fenómeno que hace parte de la realidad objeto de la investigación; se busca también alcanzar la percepción del tema de estudio, por medio de premisas analíticas que permitan describir los aspectos a estudiar. “El punto está en comprender el fenómeno y no en medir las variables involucradas en dicho fenómeno” (Hernández S, Fernández C y Baptista L, 2010, p. 117). La técnica escogida es la revisión documental que consiste en un “procedimiento científico, un proceso sistemático de indagación, recolección, organización, análisis e interpretación de información o datos en torno a un determinado tema” (Rizo, 2015, pág. 22). Tiene la particularidad de utilizar como una fuente primaria de insumos más no la única y exclusiva, el documento escrito en sus diferentes formas: documentos impresos, electrónicos y audiovisuales.

## 1. Colombia como Estado Unitario y la comprensión de la autonomía en el contexto del ordenamiento territorial

### 1.1 Colombia como Estado Unitario en la Constitución de 1991

Colombia es actualmente un Estado Unitario, lo que significa que la forma de gobierno se fundamenta en una administración centralizada y todas las decisiones legislativas, administrativas y políticas son dirigidas por el gobierno central. Estado que es definido por tener “una sola constitución, un solo poder constituyente, una sola soberanía, un solo poder político originario, una sola potestad tributaria originaria, un solo ordenamiento jurídico, un solo poder judicial una sola jurisdicción constitucional, una sola nación o un solo pueblo” (Pereira, M y Martínez, A, 2013, pág. 49). El Estado unitario es lógico y simple y puede resultar interesante para quienes confían en esta modalidad de gobierno.

Es de recordar que con la Constitución de 1991 Colombia se ha erigido como lo expresa el art. 1° Superior como un *Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales*. Es a partir de la Constitución que se han zanjado las discusiones y propuestas para transformar el ordenamiento territorial a Regiones de Planeación y Gestión, RAP y de RET, teniendo en cuenta que antes de esta estructura, el ordenamiento territorial colombiano se había reconocido como una organización por departamentos, municipios y distritos, y además se había debatido entre la centralización y descentralización del poder político.

Así, para que la descentralización política se convirtiera en una característica normal del sistema de gobierno unitario, y no fuera un mero resultado contingente, se precisó “que las instituciones políticas previstas en la

constitución estuviesen diseñadas para tal efecto” (Rodríguez, 2001, pág. 7). De esta forma, la descentralización en Colombia desde sus inicios se caracterizó por un modelo integral, el cual consagra elementos políticos, administrativos y fiscales, siendo una de sus principales características el “ajuste y mejoramiento de los diferentes instrumentos en la perspectiva de garantizar la optimización de resultados” (Cortés, 2002, pág. 5).

Como ya se mencionó la Constitución de 1991 abrió las puertas a la descentralización administrativa, y bajo esa premisa “concibió en el art. 306 Constitucional la RAP, consistente en que dos o más departamentos podrán conformarse en regiones administrativas y de planificación, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio” (Uribe, 2020, pág. 1). Su razón de ser se enfocará en el desarrollo social y económico del territorio respectivo. Mientras que el art. 307 Superior dio paso a las RET, que le ofrece a una región la posibilidad de convertirse en entidad territorial.

Las RET buscan descentralizar el poder y dar mayor autonomía a las regiones dentro del territorio colombiano, su finalidad es permitir que el ejercicio político se acerque más a las comunidades locales, ofreciéndoles un mayor margen de participación a la sociedad, teniendo en cuenta las necesidades y particularidades de cada una de las regiones.

Para comprender la naturaleza de Colombia como Estado unitario se debe mencionar la estructura misma que debe partir de los alcances de la Asamblea Nacional Constituyente, lo anterior, teniendo en cuenta que quienes participaron en dicha asamblea identificaron la desorganización territorial del Estado colombiano. Entonces, con la entrada en vigencia de la Constitución de 1991 se imprimieron grandes cambios para la organización territorial, que se afianzaron en erradicar el centralismo de la Constitución de 1886.

De este modo, los constituyentes identificaron “la grave situación que vivía el país debido a la concentración del poder en los órganos centrales que dejó a los territorios periféricos en una posición de total abandono y absoluta desatención” (Pretelt, 2013, pág. 184). A partir de lo señalado los constituyentes estimaron que el cerco centralista del Estado colombiano le hacía mucho daño al crecimiento territorial, particularmente a las regiones y municipios; debido a esto quienes tenían en sus manos la transformación de la constitución consideraron apropiado apostar por un modelo territorial unitario descentralizado, que le daría paso a la “justicia social, equidad y distribución de recursos para alcanzar la paz con el establecimiento de nuevas reglas de juego entre lo político, lo social, y lo económico, a fin de que el Estado tenga presencia efectiva en todo el territorio” (Pretelt, 2013, pág. 185).

Con la Constitución de 1991 se buscó dejar en el pasado el centralismo que se enfocaba en una visión paternalista, clientelista y autoritaria que respondían al atraso producto de los desequilibrios que la violencia ha dejado y sigue dejando

en el contexto nacional; de esta forma, se da pasó a la modernización del ordenamiento territorial, a través de la descentralización en temas políticos, administrativos y fiscal.

La Constitución Política de 1991 llega con un modelo de república unitaria descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales. La unidad no fue vista como limitante o empoderamiento del centralismo en contra de la autonomía “consagrada en el mismo texto constitucional y de la descentralización ya iniciada en la década de los ochenta, sino que responde a la voluntad del constituyente de subrayar que la descentralización territorial no es incompatible con la unidad” (Girón, R y Estupiñán, A, 2003, pág. 2). A pesar que la Constitución de 1991 no contempla del todo un Estado descentralizado políticamente, sino es una forma incipiente de descentralización administrativa en el contexto de una variedad de entes territoriales, tales como los municipios y departamentos, ha sido el bastión para la modernización de la organización político – administrativa de los entes territoriales.

Dichas entidades territoriales, son autónomas exclusivamente en “materia administrativa, ya que el concepto de república unitaria es incompatible con el de autonomía política, sin descartar que, en cierta forma, se ha estimado que existe una somera descentralización política, materializada en la elección popular de Alcaldes y Gobernadores” (Girón, R y Estupiñán, A, 2003, pág. 3). Entonces, la organización territorial establecida por la Constitución colombiana en el art. 286 estima 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 o provincias que se constituyan en los términos de la constitución y de la ley.*

El Estado colombiano es una estructura administrativa descentralizada territorialmente, pero mientras que los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas son reconocidos como niveles territoriales por mandato constitucional, las regiones y las provincias únicamente por disposición legal pueden obtener ese mismo carácter. Por tanto, según la actual Constitución Política, podrán organizarse en el territorio colombiano hasta seis clases de entidades territoriales, posibilidad que conllevaría, a juicio de algunos tratadistas, una situación inmanejable cuando no caótica, congestionando en exceso la zona intermedia entre la nación y el municipio. Además, las áreas metropolitanas, resultado de la fusión de dos o más municipios que tengan relaciones económicas, sociales y físicas, pueden erigirse en distritos según el art. 319 constitucional.

De esta forma, el ordenamiento territorial colombiano establecido en la Ley 1454 de 2011 en su art. 2° establece que:

... el ordenamiento territorial es el instrumento de planificación y gestión de las entidades territoriales y un proceso de construcción

colectiva de país, que se da en forma progresiva, gradual y flexible, con responsabilidad fiscal, tendiente a lograr una adecuada organización político administrativa del Estado en el territorio, para facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial, entendido este como desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo, ambientalmente y fiscalmente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico – geográfica de Colombia.

Con esta ley se logra optimizar la organización político – administrativa del Estado dentro del territorio, con el fin de afianzar la autonomía y la descentralización, con la idea de alcanzar una mejor comprensión de la ocupación del territorio y uso de éste; Además, la ley visualiza el ordenamiento territorial como instrumento y como proceso, en pro de lograr un mejor desempeño administrativo.

### 1.2 Autonomía territorial y descentralización administrativa

La autonomía territorial quedó plasmada en la Constitución de 1991, a través del art. 287 el cual señala que *las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses*, sin dejar de lado los límites constitucionales y legales, ofreciendo a los municipios la posibilidad de autogobernarse, y así ejercer las competencias<sup>4</sup> que les son inherentes, la administración de recursos, establecer los tributos propios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales.

El artículo 287 de la Constitución advierte que la autonomía de las entidades territoriales se ejerce dentro de los límites de la Constitución y la ley, lo que implica la preservación del interés nacional y del principio de Estado Unitario. Sin embargo, “la jurisprudencia constitucional ha aclarado que el legislador no puede abusar de sus atribuciones para anular completamente la autonomía que la propia Carta promueve para la gestión de los asuntos locales de interés” (Corte Constitucional Sentencia C - 937, 2010). Frente a lo planteado por vía constitucional, existe la necesidad de articular los principios establecidos por el art. 287 Superior en pro de superar las inevitables tensiones que en ocasiones surgen entre la unidad y la autonomía.

Este equilibrio debe ser buscado a partir de las definiciones constitucionales de cada principio, reconociendo que ninguno posee un carácter absoluto, pero tampoco pueden ser completamente desatendidos. La autonomía “debe darse

---

<sup>4</sup> Los principios que rigen las competencias son: *La coordinación* que hace referencia a la existencia de la armonía y coherencia entre las actividades que realice una entidad territorial, a su interior y en relación con las demás entidades territoriales, para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado; *la concurrencia*, se da cuando dos o más entidades territoriales de distintos niveles deben desarrollar actividades en conjunto hacia un propósito común, en procura de una mayor eficiencia y respetándose mutuamente las competencias de cada una de ellas y *la subsidiariedad*, se presenta cuando las autoridades de un nivel superior apoyan, transitoriamente, a otras de un nivel inferior, a solicitud de estas últimas, en la realización de actividades propias del nivel inferior.



dentro de los límites constitucionales y la ley, al reconocer la superioridad del Estado unitario; y el principio de unidad debe respetar la autonomía, cuyo límite está determinado por el ámbito en el que se ejerce esta última” (Corte Constitucional Sentencia C - 072, 2014).

En lo que respecta a los elementos fundamentales de la autonomía territorial, centrados en el artículo 287 de la Constitución, la jurisprudencia ha indicado que están compuestos, “en primer lugar, por los poderes de acción que tienen las entidades territoriales para satisfacer sus propios intereses. En segundo lugar, la protección por parte del legislador de la facultad de las entidades territoriales para gobernarse con sus propias autoridades” (Corte Constitucional Sentencia C - 390, 2019). “Es imperativo preservar el derecho de cada entidad territorial a dirigirse a sí misma en sus particularidades, respetando la facultad de dirección política que poseen” (Corte Constitucional Sentencia C - 395, 2012).

Además, de lo señalado también se ha establecido que la autonomía territorial se materializa, cuando se logra que “una porción razonable de los recursos de las entidades territoriales pueda ser gestionada de manera libre, ya que, de lo contrario, sería inviable hablar de autonomía y nos enfrentaríamos a una situación de despojo de contenido de esta garantía institucional” (Osario, 2020, pág. 1).

El art. 288 Constitucional establece los principios que deben orientar la labor del legislador en la ordenación del territorio y en lo relativo a las “relaciones entre las autoridades administrativas del nivel central y del descentralizado territorialmente: Coordinación, concurrencia y subsidiariedad, los que riñen con el principio jerárquico, de subordinación o sometimiento de las entidades territoriales, respecto del nivel central” (Corte Constitucional Sentencia C - 189, 2019).

En resumen, los artículos 287 y 288 de la Constitución Política de Colombia proporcionan los cimientos para la autonomía territorial, estableciendo límites, competencias y tipos de entidades. Su interpretación y aplicación han sido clave para mantener un equilibrio entre la autonomía y la unidad del Estado colombiano. Adicionalmente, establecen los derechos con los que cuentan las entidades territoriales, así como se hace una remisión expresa al legislador para “que a través de leyes orgánicas realice la distribución de las competencias que les serán atribuidas a cada una de estas, de tal suerte que no sean las mismas que le corresponden a la nación y no contraríen la constitución” (Corte Constitucional Sentencia C - 273, 2016), además que determinan los principios por los cuales deberán regirse las relaciones entre los diferentes niveles de la administración.

La autonomía tiene su razón de ser en el principio de la descentralización administrativa del Estado, mediante la cual se le otorga a las entidades

territoriales algunas de sus funciones. El concepto de descentralización administrativa introducido por la Constitución Política de 1991 consagra el “traslado de las competencias de la administración central a las Entidades Territoriales o Entidades prestadoras de servicios públicos a las cuales se les ha confiado encargos administrativos para la satisfacción de las necesidades de la comunidad de un determinado territorio” (Castañeda, 2014, pág. 28).

Por su parte, la organización territorial se inserta en la descentralización que adoptó el Estado Colombiano con la reforma constitucional, buscando el “fortalecimiento de las Instituciones y la eficiencia en la prestación de servicios a la población para así satisfacer sus necesidades básicas. Para cumplir con esta meta la organización Político – Administrativa se encuentra dividida en tres niveles, central, intermedio y descentralizado” (Departamento Nacional de Planeación, 2016, pág. 71). En el ordenamiento territorial como Nación, Departamento y Municipio respectivamente, división que pretende hacer más claro “el traslado de las funciones y competencias del Estado a los demás niveles, para que estos puedan realizar una gestión adecuada aprovechando las condiciones de proximidad con la población, así como los recursos que puede generar autónomamente cada entidad territorial” (Castañeda, 2014, pág. 30).

Se estima que con el marco constitucional se fijan los parámetros para el funcionamiento de la autonomía territorial; sin embargo, cabe destacar que aún continúan sesgos centralistas que limitan el accionar de estos entes territoriales, en ocasiones por la corrupción local o por el interés de la política tradicional, “otras veces dominados por una visión de corto plazo y, casi siempre, asfixiados por las responsabilidades que el nivel nacional les asigna bajo una descentralización que privilegia la desconcentración y pocas veces el fortalecimiento de las capacidades locales” (Mesa, et.al, 2011, pág. 11).

Entonces, la autonomía vista como un sistema se “refiere a que las regiones tengan regímenes independientes con capacidad presupuestal y administrativa de sus recursos y en la gestión de estos, siempre y cuando se respeten las disposiciones constitucionales y legales” (Bechara, 2015, pág. 347). Revisada la autonomía desde el contexto de la región se debe hacer claridad que la Constitución de 1991 integró una nueva forma de ordenamiento territorial que se afianza en los postulados del nuevo Estado Social de Derecho, “como un Estado abierto, en los que se habla de encontrar las garantías de los derechos fundamentales de los ciudadanos, pero en especial, de proporcionar las condiciones básicas existenciales para un desarrollo de la vida y de las potencialidades humanas” (Bechara, 2015, pág. 348). Bajo esta óptica, el nuevo ordenamiento territorial, por primera vez da los primeros pasos para la verdadera formación de las regiones en Colombia.

Idea que se ha tenido que enfrentar a la falta de una verdadera normativa que oriente el ordenamiento territorial; toda vez, que la Ley 1454 de 2011 no logró fijar los parámetros que definirían una verdadera estructura en materia de

ordenamiento territorial. Entonces la transformación del territorio en regiones se afianza en la búsqueda de soluciones creativas a diversos conflictos y la reivindicación de los derechos de los ciudadanos, “iniciativas que han tenido que enfrentarse a contrapartes institucionales sin el mismo nivel de madurez democrática, desatando nuevas tensiones y afectando la convivencia y la gobernabilidad democrática local” (Mesa, et.al, 2011, pág. 12).

Inicialmente con la Ley 1454 de 2011 la división regional se dio desde el enfoque territorial con una visión de descentralización administrativa, dando continuidad a lo dispuesto por la Constitución Política de 1991, y ofreciendo la posibilidad de crear nuevas formas o entidades territoriales, como es el caso de las RET, que constituyen una herramienta intermedia entre las asociaciones de entidades territoriales y “las figuras más consolidadas de integración regional, y que se conforma de manera libre y voluntaria. No establece una nueva organización de entidades territoriales, pero si se introducen esquemas o instrumentos que permiten asociaciones entre departamentos, municipios y distritos” (González, 2020, pág. 56).

Bajo este nuevo esquema resulta ser un desafío central los procesos sociales en los cuales el papel de la sociedad civil en lo local se fortalece continuamente frente a la posibilidad de tener reales procesos de participación en lo público, dejando de ser un actor pasivo; así, se fortalecen los procesos de desarrollo social, bajo un principio de corresponsabilidad. Igualmente, unos de los objetivos de las RAP es acompañar a la sociedad en la construcción de mecanismos que permitan articular los procesos ciudadanos al quehacer institucional, en un marco de construcción de lo público.

Lo anterior no solo constituye una forma de fortalecimiento de la sociedad civil, necesaria para la autonomía territorial, sino una novedosa estrategia de construcción en términos de desarrollo social incluyente, en que los pobladores asumen sus responsabilidades para con el territorio como condición necesaria para su propia sostenibilidad.

Otro reto fundamental es desarrollar a la par de la orilla ciudadana las capacidades institucionales para mejorar, tanto el desempeño de la gerencia pública como cualificar en términos democráticos el ejercicio del gobierno municipal. En este sentido, la propuesta acuñada por las RET integra la noción de fortalecimiento institucional, en pro de la evolución hacia un proceso de reconstrucción de los actores sociales en el fortalecimiento del desarrollo institucional que se materializa en acuerdos al servicio del territorio y la creación de políticas públicas incluyentes y pertinentes a la realidad regional.

Así, las RET contribuyen al mecanismo de edificación de la gobernabilidad democrática, y del desarrollo en pro de la construcción de una institucionalidad. Igualmente, es necesario construir legalidad democrática y esto se logra a partir de normas y leyes que garantizan el cumplimiento de los derechos y deberes

que regulan la convivencia democrática, teniendo claro en qué medida se aplican y la sujeción a la rendición de cuentas y al control social.

De igual forma se requiere más inversión democrática, esto es, el cómo los gobiernos invierten los recursos para fortalecer el Estado democrático. Finalmente, es fundamental profundizar en el camino de la participación democrática y ello está relacionado con los mecanismos que garantizan la participación efectiva y equitativa de los diferentes grupos y sectores de la sociedad en los procesos de toma de decisiones que afectan la gobernabilidad y la convivencia democrática.

En este sentido, no se puede dejar de lado lo que establece el art. 363 de la Constitución Política, ya que esta disposición refuerza el principio de representación en el país. Este artículo establece que la distribución del poder político en Colombia debe estar orientada a garantizar una representación equitativa y efectiva de las diferentes regiones y territorios del país. Por tanto, el artículo 363 reconoce la diversidad geográfica, cultural y social de Colombia, y busca asegurar que todas las voces y perspectivas sean tenidas en cuenta en el proceso de toma de decisiones a nivel nacional.

Es importante destacar que este principio ha experimentado una transformación significativa con la introducción de la Ley 1962 de 2019, la cual ha dado lugar al modelo de regiones en Colombia. Esta ley ha sido un hito importante en la descentralización y regionalización del poder, otorgando a las regiones un papel más activo en la definición de políticas y en la gestión de asuntos de interés local. A través de esta legislación, se busca fortalecer la autonomía de las regiones y promover un mayor grado de participación ciudadana en la toma de decisiones que afectan directamente a cada territorio. Esto implica que las decisiones políticas y administrativas no se centren únicamente en el ámbito nacional, sino que se amplíen para reflejar y atender las particularidades y necesidades específicas de cada región.

Sin embargo, como se verá más adelante, con esta ley no se logra la consolidación de las regiones como verdaderas entidades territoriales.

### **1.3 El ordenamiento territorial y la región como entidad territorial desde la visión constitucional y normativa**

La regionalización desde sus ideas iniciales se orientó a los criterios del ordenamiento territorial desde la visión político administrativa; pues no consagra la visión de regiones geográficas, toda vez, que las “regiones naturales y geográficas, no se construyen ni decretan, se estudian, respetan y conservan; las que son determinantes son las divisiones político administrativas, con base en criterios económicos, sociológicos y culturales” (Restrepo, et.al, 2002, pág. 123). El tema del ordenamiento territorial y en particular lo concerniente a la conformación de regiones, tomó gran trascendencia con ocasión de las mesas de trabajo para la Asamblea Nacional Constituyente.

El tema fue abordado bajo seis criterios que fijaron los lineamientos o fundamentos para posicionar las regiones en el Estado colombiano: *i.)* Los territorios de una nación son unidades flexibles, que albergan los asuntos públicos y la gestión administrativa; *ii.)* La defensa de los recursos naturales y del medio ambiente que exige una precisa atención administrativa; *iii.)* El cumplimiento y satisfacción de las necesidades básicas en pro de ofrecer a los ciudadanos un marco de solidaridad y apoyo; *iv.)* Los funcionarios territoriales son delegatarios de la voluntad popular, quienes deben responder a los electores, por medio del uso adecuado de la democracia participativa en pro de afianzar el poder popular, la descentralización, la autonomía local, la consulta popular y la planeación participativa; *v.)* Se debe tener claridad en el marco jurídico del ordenamiento territorial; *vi.)* La elección popular de dignatarios en las entidades territoriales reflejará la realidad del país y la visión democrática que consagra la Constitución Política de 1991.

La Constitución Política de 1991 sentó las bases del marco legal colombiano para la regionalización moderna, abordando aspectos fundamentales que incluyen:

- Descentralización y desconcentración administrativa, permitiendo la transferencia de recursos, competencias y responsabilidades desde el gobierno central hacia las entidades territoriales. Esto contribuyó a la participación ciudadana y permitió la toma de decisiones más cercana a la población.
- Reconocimiento de los departamentos, municipios, y distritos como entidades territoriales autónomas.

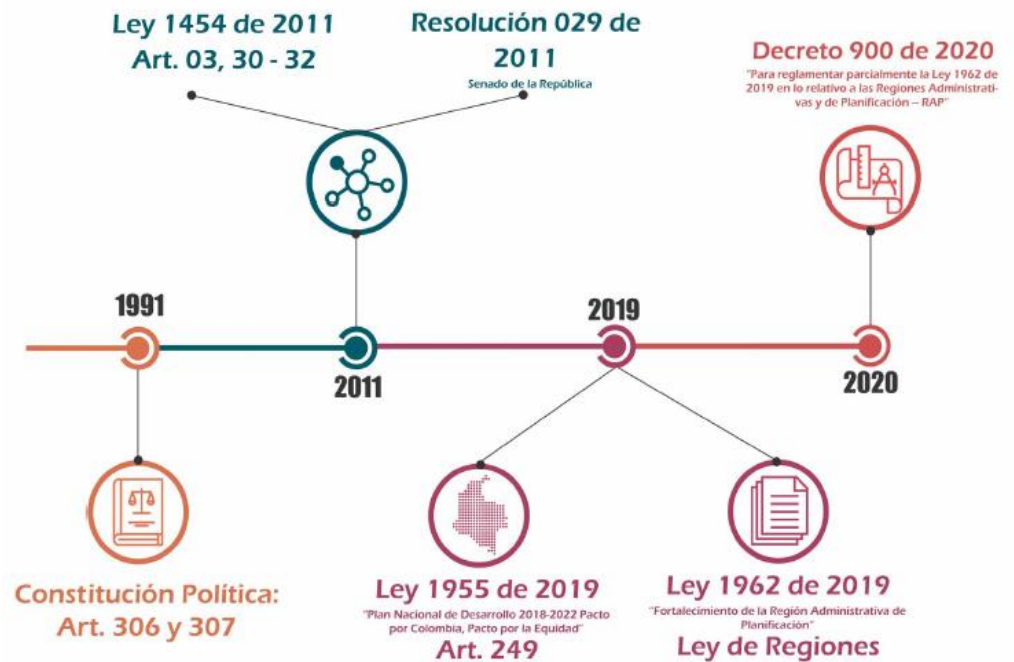
De otra parte, el artículo 306 de la Constitución Política de Colombia hace referencia a las RAP entidades conformadas por dos o más departamentos, las cuales cuentan con “personería jurídica, autonomía financiera y patrimonio propio, cuya finalidad está orientada al desarrollo regional, la inversión y la competitividad” (Rubiano, B y Triana, E, 2018, pág. 1). También se entienden las RAP como Esquemas Asociativos Territoriales (en adelante EAT) “de escala supra departamental, conformado como entidades administrativas de derecho público por dos o más departamentos que tengan continuidad geográfica y proximidad – tratándose del territorio insular colombiano” (Departamento Nacional de Planeación, 2020, pág. 5).

Lo anterior se complementa, al apreciar que la región es una concepción que toca varios factores que ayudan a su conformación, pero que en esencia se consolida bajo un enfoque de desarrollo territorial, que ubica al territorio como sujeto protagónico de los esfuerzos de gobernanza y desarrollo en el contexto local y regional, bajo el amparo de las autoridades territoriales.

A su turno, el artículo 307 constitucional señala el paso de las RAP a la RET, lo cual ampara la autonomía de una forma más amplia a aquellas que hayan funcionado durante al menos cinco años.

El marco normativo de las RAP se suscribe, de la siguiente forma:

Figura 2. Marco normativo de las RAP



Fuente: Departamento Nacional de Planeación (2020)

Actualmente en el país se han constituido cinco RAP que agrupa el 76% de los departamentos del territorio colombiano: RAP – E Centro, RAP Pacífico, RAP Caribe, RAP Eje Cafetero y RAP Amazonía

En ese orden, la Constitución Política de 1991 no solo sentó las bases para la regionalización moderna, sino que también estableció otros mecanismos y principios para fortalecerla. Entre ellos se encuentran la elección popular de alcaldes y gobernadores, la creación de entidades territoriales indígenas y la participación ciudadana en la gestión pública

El “ordenamiento territorial comprendido como ámbito particular de la política pública debe ser abordado integralmente, significa que debe considerar simultáneamente contener la dimensión institucional y de la acción colectiva, tanto pública como privada” (Cuervo, 2003, pág. 43). En materia de descentralización las relaciones entre la nación y sus territorios ha tenido que enfrentar los retos y dificultades creadas a partir de ésta.

Con la expedición de la Ley 1454 de 2011, se quiso afianzar:

- Los principios constitucionales de la función administrativa – art. 209 – (celeridad, imparcialidad y publicidad) “Un orden institucional participativo necesariamente se vincula a la publicidad de las acciones y actos que se desarrollan desde la administración actuaciones secretas ajenas al conocimiento público y a la correspondiente fiscalización popular” (Procuraduría Delegada para la Descentralización y las Entidades Territoriales, 2011, pág. 24).
- Principios rectores del ejercicio de competencias art. 288 Constitucional
- Principios del Ordenamiento Territorial – Ley 1454 de 2011 – arts. 3° y 27°. *Regionalización*. “El ordenamiento territorial promoverá el establecimiento de regiones de planeación y gestión, regiones administrativas y de planificación y la proyección de regiones territoriales como marcas de relaciones geográficas, económicas, culturales y funcionales” (Procuraduría Delegada para la Descentralización y las Entidades Territoriales, 2011, pág. 24). *Sostenibilidad*, el ordenamiento territorial contribuirá al crecimiento económico, la sostenibilidad fiscal, la equidad social y la sostenibilidad ambiental, para garantizar adecuadas condiciones de vida de la población; *participación*, la política de ordenamiento territorial promoverá la “participación, concertación, y cooperación para que los ciudadanos tomen parte activa en las decisiones que inciden en la orientación y organización territorial” (Procuraduría Delegada para la Descentralización y las Entidades Territoriales, 2011, pág. 24). A lo anterior se suman paz y convivencia, asociatividad, responsabilidad y transparencia, equidad social y equilibrio territorial.

En cuanto a la región, en términos constitucionales se identifica como: 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. La definición concreta de región, es decir, las zonas del país que afecta, las finalidades que cumple y los auxilios financieros con los que cuenta para su gestión, son asuntos que corresponden fijar a la ley (Procuraduría Delegada para la Descentralización y las Entidades Territoriales, 2011, pág. 62).

La ley también introdujo las *provincias administrativas* y las *regiones de planeación y gestión*. Las regiones de planeación y gestión se acogen a lo dispuesto en el art. 285 de la Constitución Política que autoriza la creación de regiones de planeación y gestión. Para la Ley 1454 de 2011 se consideran como las instancias de asociación que permiten promover y aplicar de forma armónica y sostenible los principios de complementariedad, concurrencia y subsidiariedad en el desarrollo y ejecución de las competencias asignadas a las entidades territoriales con la Constitución y la ley. En suma, son los mecanismos encargados de planear y ejecutar la designación de los recursos del Fondo de Desarrollo Regional.

En suma, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) – Ley 1454 de 2011 – desempeñó un papel crucial al establecer las normas orgánicas para la organización político-administrativa del territorio colombiano. Esta ley se centró en definir el marco institucional y los instrumentos necesarios para el desarrollo territorial, así como las competencias en materia de ordenamiento territorial entre la nación, las entidades territoriales y las áreas metropolitanas. Al hacerlo, la LOOT estableció una serie de principios rectores fundamentales, que incluyen: soberanía y unidad nacional, autonomía, descentralización e integración, regionalización y sostenibilidad, participación y multietnicidad, solidaridad y equidad territorial-social. equilibrio territorial y buen gobierno.

La LOOT fue un paso significativo en el fortalecimiento del marco legal colombiano para la regionalización y el ordenamiento territorial, y sentó las bases para una gestión más efectiva y equitativa del territorio colombiano.

En consonancia con lo anterior, la Ley 1551 de 2012 dictó otros instrumentos para modernizar la organización, funcionamiento y categorización de los municipios y distritos, y ampliar sus competencias. “Las RAP como figura de planeación suprarregional, permite la función de alianzas estratégicas para el impulso, el desarrollo autónomo y autosostenible de las comunidades y la definición de políticas y modos de gestión regional y subregional” (Velandia, S y Ospina, T, 2021, pág. 12). Esta reciente forma de regionalización contiene criterios de conservación de la biodiversidad para el bienestar de las personas; contempla la responsabilidad y equidad territorial.

Sin embargo, con los aportes de la Ley 1454 de 2011 no se logró la organización plena del Ordenamiento Territorial Colombiano; por eso en el año 2019 se dio la propuesta para consolidar la Política General de Ordenamiento Territorial (en adelante PGOT) que partió de 27 problemáticas identificadas previamente en los diferentes contextos del territorio, que se consolidan en dos fuentes principales de problemas: “i) la relacionada con los retos institucionales y ii) la relacionada con los retos propios del ordenamiento territorial” (Departamento Nacional de Planeación, 2019, pág. 11).

Lo anterior, atendiendo los retos y desafíos que exigen la PGOT en los siguientes términos: 1) afinar el diseño de organizaciones, 2) revisar la administración del ordenamiento territorial, 3) consolidar el marco legal y regulatorio y alinear los instrumentos de planeación para el ordenamiento territorial, primero entre ellos, y luego con los instrumentos de planeación para el desarrollo; 4) mejorar la capacidad para atender el reto de la sostenibilidad, 5) construir una visión nacional del territorio con perspectiva de largo plazo, 6) Resolver los conflictos derivados de la ocupación territorial desordenada que se han acumulado y 7) alinear los incentivos en la dirección de los objetivos planteados por el ordenamiento territorial (Departamento Nacional de Planeación, 2019, pág. 11).



Evidenció la PGOT la descoordinación existente entre el gobierno nacional, regional, departamental, distrital y municipal que se resumen en los siguientes aspectos:

- a) Conflictos de competencias entre los diferentes niveles de gobierno;
- b) multiplicidad y falta de articulación de las políticas e instrumentos del OT, falta de claridad en los criterios para su formulación;
- c) Inexistencia de criterios y de metodologías para el seguimiento y evaluación de los instrumentos de OT;
- d) los espacios de diálogo, retroalimentación y los mecanismos de información de los niveles municipal, distrital, metropolitano, departamental y regional hacia el nivel nacional no funciona de manera efectiva; no permiten el surgimiento de mayores insumos para el diseño de políticas que atiendan las problemáticas que se presentan en el suelo urbano y en el rural (Departamento Nacional de Planeación, 2019, pág. 12).

De ahí que los desarreglos entre los modelos de desarrollo y las maneras de ocupación del territorio también se evidencian en la “dinámica de la conformación del sistema de ciudades, en el cual se aprecian problemáticas urbanas y procesos crecientes de expansión suburbana, rural y regional que ponen en riesgo la sostenibilidad del desarrollo territorial y aumentan los desequilibrios” (Departamento Nacional de Planeación, 2019, pág. 26). Bajo lo establecido se realizó la propuesta de ajuste con la PGOT a partir de tres ejes para dar respuesta a las problemáticas señaladas, en cuanto a: El ajuste institucional, consolidación del territorio desde el gobierno nacional a “partir de la construcción de una estrategia territorial basada en la alineación de los instrumentos ya definidos en la normatividad; y proponer un pilar fundamentado en los incentivos y en la resolución de conflictos para solucionar los problemas de implementación” (Departamento Nacional de Planeación, 2019, pág. 28).

Finalmente, la apuesta de la PGOT desde el enfoque regional, propuso la delimitación de regiones, teniendo en cuenta criterios y metodologías para dividir el territorio en diferentes regiones, considerando aspectos geográficos, socioeconómicos, culturales y ambientales; jerarquización de regiones que busca entre las diferentes regiones para asignar funciones y roles específicos a cada una de ellas en el marco del desarrollo territorial; por ejemplo, se pueden establecer regiones metropolitanas, urbanas, o rurales atendiendo sus particularidades y objetivos de desarrollo.

También alberga la planificación regional, la PGOT contribuye a promover la elaboración de planes de desarrollo específico para cada región, adecuados a sus particularidades y objetivos. Estos planes pueden contener estrategias para el crecimiento urbano, la promoción de actividades económicas, la protección del medio ambiente y la mejora de la calidad de vida de sus habitantes.

Ahora, la regionalización o Estado regional puede comprenderse como un tercer modelo de organización del Estado, un modelo alternativo al federalismo y al Estado centralista. El proceso de concertación interdepartamental “en la construcción social de regiones ha conllevado la búsqueda de consensos en los temas centrales de acción. La visión de futuro y el enfoque del desarrollo han sido uno de los ejes de este encuentro de voluntades y quehaceres” (Lurduy, 2003, pág. 118). La regionalización ha colocado en la agenda de la gobernabilidad democrática el desarrollo, las alianzas, la integración y fusiones territoriales como una manera de dinamizar su importancia.

Con el cambio constitucional se buscó “autorizar regiones autónomas que surjan de la fusión de departamentos con mecanismos que mantengan su identidad cultural. Que las regiones no sean simples entes territoriales con nuevos costos” (Restrepo, et.al, 2002, pág. 121). La nación desde que viabilizó la idea de las regiones debió desmontar las duplicidades y delegar más funciones y competencias en las regiones, siendo delegatarias de funciones nacionales y con autonomía real en el manejo de las transferencias del gobierno central.

Así, la regionalización se consagra en la Constitución de 1991 que la define como un procedimiento ágil y expedito para la integración departamental; la creación de las RAP y su conversión en RET está fundamentada en el pleno derecho de los ciudadano a participar en las decisiones que los afectan – arts. 2º, 40, 95, 103 superior –, del mandato a sus autoridades legítimamente constituidas de propender por el desarrollo de su territorio – arts. 298, 299, 305, 311, 313 superior – y en desarrollo de los artículos – 1º, 2º, 306, 307, 321 superior –.

Ahora bien, con referencia a las RET y los aportes para la transformación del modelo territorial colombiano, se debe hacer alusión a la Ley 1962 de 2019, a partir de sus convergencias y distanciamientos en materia autónoma, la cual se estructura en tres etapas:

- La primera evidencia los principales aspectos del desarrollo regional en Colombia, tras la ejecución de estrategias territoriales como la descentralización o la regionalización.
- La segunda, muestra una idea de las RET en el contexto colombiano, con sus atribuciones y obligaciones.
- La tercera, analiza la situación actual de las entidades territoriales y su nivel de autonomía política, fiscal y administrativa conforme lo ha establecido la Corte Constitucional, sobre el principio de Autonomía de las Entidades Territoriales en concordancia con el de “la unidad del Estado y evidenciar, si el grado de autonomía reconocido a las RET en el actual ordenamiento jurídico-territorial colombiano, permite hablar de la existencia o no de un modelo de Estado en Colombia, distinto al unitario” (Celis, 2020, pág. 30).

La entrada en vigencia de la Ley 1962 de 2019 estableció las condiciones para la conversión de las RAP en RET, y lograr así las facultades que otorga la Constitución Política a las entidades territoriales conforme lo establece el artículo 287 constitucional, entre estas la participación en las rentas nacionales. La Ley 1962 de 2019 en su art. 2° define las RET 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.

Enmarca su creación en una visión del desarrollo guiada hacia la descentralización y el desarrollo nacional; esta ley modifica algunos artículos de la Ley 1454 de 2011 con relación a la conformación y financiación de las RAP, el art. 4° de la Ley 1962 de 2019 establece que “el principal cambio consistió en la eliminación de la prohibición a las “RAP de generar gastos al presupuesto general de la Nación, al Sistema General de Participaciones, o al Sistema General de Regalías, y aprueba la asignación de partidas a partir de la siguiente vigencia fiscal.

El art. 10° de la Ley 1962 de 2019 indica las atribuciones de las que gozarán las RET con relación a las competencias que señala la ley y la Constitución, administrar sus propios recursos de forma autónoma y los asignados por la nación de forma concertada con el gobierno nacional. Además de incluir políticas y planes para el desarrollo regional, afianzando el desarrollo sostenible e integral que ayude a la protección de los sistemas estratégicos.

En lo concerniente a los Órganos de Administración el art. 11 de la ley en comento indica que cada RET tendrá una junta regional integrada por los gobernadores de los departamentos que la conformen, y será representada por un *gerente regional* designado, que actuará como la autoridad regional administrativa de superior jerarquía dentro de la estructura de la RET.

El art. 13 de la Ley 1962 de 2019 contempla la financiación de las RET cuyos recursos se obtendrán de: los aportes de las entidades territoriales que concurran en su conformación, recursos provenientes de crédito público y la cofinanciación del Presupuesto General de la Nación y otras fuentes de financiación territorial, las donaciones en su favor y las demás que establezca la Constitución y la Ley.

Ahora, los Planes Nacionales de Desarrollo tendrán que contemplar las asignaciones previamente constituidas a las RET, entidades que quedarán sometidas a las normas existentes sobre fuentes de financiamiento para las demás entidades territoriales. Con lo referenciado queda en el ambiente la idea de ¿cómo esta nueva ley va a dar una forma real y verdadera a las regiones,

particularmente en términos de la RET?, cuando el espacio lleva un atraso significativo en el tema del ordenamiento territorial y su organización. Atraso que se enmarca en la consecución de normas que promueven su desarrollo, por medio de concepciones que integran diferentes conceptos sobre el territorio en una doble perspectiva: “La del reconocimiento de la diferencia y la de abordar mecanismos de resolución de la conflictividad que en el territorio se suscita a la hora de reconocer esos derechos constitucionales y legales que están a la base de esa diferencia” (Rondón, 2019, pág. 1).

### **Conclusiones y recomendaciones**

La actual organización territorial en el Estado Colombiano se ha definido a partir de los mandatos que establece la Constitución Política de 1991. Las entidades territoriales son parte esencial en la organización del territorio colombiano, y entre las entidades territoriales que previó la Constitución Política, se encuentran las RET, pero, pese a que las estableció no las reguló, dejando tal deber al Congreso de la República, lo cual se materializó hasta el año 2019 con la expedición de Ley Orgánica 1962 de 2019.

Sin embargo, las regiones no han encontrado el desarrollo que ameritan, sino que por el contrario es de ese tipo de organizaciones y división del territorio, que mayores implicaciones políticas, sociales, económicas y culturales, pueden tener para determinados territorios. Ya que las RET no responden únicamente a temas económicos, sino que los vínculos sociales, culturales y ambientales, se constituyan en los elementos predominantes.

Lo anterior implica que el Congreso de la República, debe hacer una regulación que cumpla con una serie de elementos, más allá del factor económico. Algo que la regulación que trae la Ley 1962 de 2019, no parece ser del todo completa, y por tanto en principio resulta ser limitada a las exigencias que los proyectos de región como entidades territoriales, exigen para alcanzar su funcionamiento de forma completa y plena.

Lo anterior deviene en la construcción de estudios que busquen profundizar en los conceptos de región, en los vínculos que se forman en el ámbito territorial, ambiental y político, así como el análisis de la norma que hoy regula la materia, que permita mejorar el desarrollo de los proyectos de la región como entidad territorial que en el país requiere.

Las regiones como entes territoriales no existen a la fecha en Colombia, sin embargo, a raíz de la Ley Orgánica 1962 de 2019, las regiones dejaron de ser un postulado constitucional susceptible de ser desarrollado, para pasar a ser una realidad potencial. Este escenario que plantea una nueva forma de dividir el territorio nacional de cara a la segunda década del siglo XXI, llega con una serie de cuestionamientos por el contexto en el que potencialmente se tendría que discutir la formación de estos entes territoriales. Los cuales deberán velar por

una integración social, política, cultural, institucional, y económica, entre otras, en un contexto en el que las relaciones neoliberales se han sobrepuesto, a identidades simbólicas y territoriales a nivel espacial. Todo ello, sin duda hace pensar que, la formación de las RET, abarque un estudio respecto a cómo se estructura la región, las formas de financiación y, sobre todo, un análisis de si la normatividad que se ha creado, es adecuada para soportar las diferentes necesidades en términos legales, que exigirá el colocar en funcionamiento un ente territorial nuevo.

Es así que la RET, reglamentada en Ley Orgánica de Regiones Ley 1962 de 2019, no es la respuesta al proceso de descentralización y transformación de los gobiernos territoriales, pues no tiene las características y requisitos de verdaderas entidades territoriales.

Esta inexistencia de facto con la que se contemplan la RET desde la Constitución Política, no hizo más que volcar a la voluntad política: primero la regulación de la materia a través de una ley orgánica; y segundo una vez contemplada su regulación, la desidia política por parte de los líderes de los entes territoriales para su creación

En el proceso de construcción se han encontrado sendas dificultades, que han impedido que la RET tenga vida en las formas de entes territoriales. Así ocurrió con la Ley Orgánica 1454 de 2011<sup>5</sup>, cuyo objeto fue reglamentar el artículo 307 de la Constitución de 1991 y que fue considerada por la Corte Constitucional como insuficiente para dicho propósito en sentencia de constitucionalidad C-489 de 2012. En dicha sentencia el alto tribunal señaló una omisión legislativa absoluta por parte del legislador colombiano, dado que la norma que era la llamada a resolver la deuda de regulación que por mandato constitucional se tenía para con las regiones, omite de forma absoluta dicho propósito<sup>6</sup>. La Corte en esa ocasión, considero:

*“2.8.47. Teniendo en cuenta lo anterior se verifica que en la Ley 1454 de 2011, se omite de manera absoluta un desarrollo directo de las regiones como entidades territoriales del artículo 307 de la C.P., así como de las entidades territoriales indígenas previstas en el artículo 329 de la C.P., ya que solo se establecen normas que remiten a una posterior regulación de dichos deberes constitucionales. Por tal motivo, se advierte que en el presente caso lo que se presenta en el caso concreto es una ausencia total de legislación produciéndose de esta manera una omisión legislativa absoluta no sujeta de control por parte de esta Corte.”<sup>7</sup>.*

<sup>5</sup> Óscar Álvarez Díaz. El estado regional y su aplicabilidad en Colombia. Verba Iuris, junio de 2020, 15(43). At. 249–266.

<sup>6</sup> Ídem.

<sup>7</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-489 de 2012 M.P. Adriana María Guillén Arango: 27 de junio de 2012.

Así las cosas, y teniendo en cuenta que la Ley Orgánica 1454 de 2011 no cumplió con el mandato constitucional, la figura de la RET debió esperar a que, en una siguiente oportunidad, una nueva norma desarrollara los postulados de los artículos 286 y 307 de la Constitución Política.

En ese orden la “Ley 1962 de 2019, Por la cual se dictan normas orgánicas para el fortalecimiento de la región administrativa de planificación, se establecen las condiciones para su conversión en región entidad territorial y se dictan otras disposiciones, en desarrollo de los artículos 306 y 307 de la C.P.”<sup>8</sup>, señala las condiciones a través de las cuales se puede dar la conversión a entidades territoriales, aunque señalando que el surgimiento de las entidades territoriales solo sería posible a partir del año 2022.

Como punto final es importante tener en cuenta que, como con cualquier cambio legislativo, la implementación y el impacto de la Ley 1962 de 2019 en el ordenamiento territorial de Colombia siguen siendo objeto de evaluación y análisis. Los efectos reales de esta ley pueden variar según la interpretación y aplicación específica en cada región.

Otro aspecto para considerar es que, la Ley 1962 de 2019 establece el modelo de regiones en Colombia, en donde la representación de las regiones en la toma de decisiones sobre asuntos de interés local ya no se realiza a través de elecciones populares directas, sino a través de un proceso de designación. Esta modificación ha generado diversas opiniones y preocupaciones. Algunos argumentan que esta nueva modalidad podría reducir la participación ciudadana en la elección de sus representantes regionales, al depender más de designaciones gubernamentales que del voto popular.

Por otro lado, se argumenta que el modelo de regiones busca mejorar la coordinación y la gestión de los asuntos regionales, al eliminar la superposición de competencias entre las entidades territoriales y las corporaciones autónomas regionales.

En cuanto al principio de autonomía que se dispone en la Constitución Política, la Ley 1962 de 2019, omite lo relativo al derechos a un gobierno propio, el cual es reglado de forma aparte como “órganos de administración” de las RET y que da cuenta de la continuidad de la estructura de las regiones administrativas y de planificación. E inclusive, se observa que con estas atribuciones también se les otorgan a las regiones ciertos objetivos similares a los de algunas entidades públicas nacionales, previéndose que la Nación tendrá que trasladarles las competencias específicas en el marco de un enfoque territorial “diferenciado, lo cual hace suponer que la región entidad territorial podría llegar a alcanzar

---

<sup>8</sup> Ley 1962 de 2019. Por la cual se dictan normas orgánicas para el fortalecimiento de la región administrativa de planificación, se establecen las condiciones para su conversión en Región Entidad Territorial y se dictan otras disposiciones, en desarrollo de los artículos 306 y 307 de la C. P. 28 de junio de 2019 D.O. No. 50.998.

unas competencias mayores a la de simple realización de proyectos que se ha contemplado en la exposición de motivos de la Ley 1962 de 2019” (Sanjuanelo, 2022, pág. 116).

## Referencias

- Álvarez, G y Rendón, A. (julio - diciembre de 2010). El territorio como factor del desarrollo. *Semestre Económico*, 13(27), 39 - 62.
- Álvarez, G. (8 de mayo de 2001). La percepción de lo geográfico y la geografía de la percepción. *Cuaderno de Geografía*, 1, 1 -11.
- Bechara, L. (2015). Las regiones y su autonomía: La administración de recursos para el cumplimiento de sus funciones. *Jurídicas CUC*, 11(1), 345 - 358.
- Castañeda, G. (2014). *Ordenamiento Territorial: Elementos para su desarrollo*. (Tesis de grado). Bogotá, D.C.: Universidad Católica de Colombia.
- Castillo, R. (12 de agosto de 1991). *La región natural, un concepto en evolución*. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1433197.pdf>
- Carrillo de la Rosa, Y. (2024). La validez de las normas jurídicas en el ordenamiento jurídico colombiano. *Revista Jurídica Mario Alario D'Filippo*, 16(32), 131–155. <https://doi.org/10.32997/2256-2796-vol.16-num.32-2024-4761>
- Celis, B. (2020). *Del Estado Unitario al Estado Regional: La región como Entidad Territorial y el desarrollo de un nuevo nivel de gobierno en Colombia - Ley 1962 de 2019*. (Tesis de grado). Medellín: Universidad de Antioquia.
- Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo [CIDER]. (2017). *Desarrollo Territorial Sostenible y seguro a través del Ordenamiento Territorial*. Bogotá, D.C.: Universidad de los Andes.
- Chaparro, C. (2018). *La apropiación social del territorio*. (Tesis de grado). Bogotá, D.C.: Universidad Jorge Tadeo Lozano.
- Corte Constitucional Sentencia C - 072. (4 de febrero de 2014). Magistrado ponente: Alberto Rojas Ríos. Bogotá, D.C.
- Corte Constitucional Sentencia C - 189. (9 de mayo de 2019). Magistrado ponente: Alejandro Linares Cantillo. Bogotá, D.C.
- Corte Constitucional Sentencia C - 273. (25 de mayo de 2016). Magistrada ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado. Bogotá, D.C.
- Corte Constitucional Sentencia C - 390. (21 de agosto de 2019). Magistrado ponente: Cristina Pardo Schlesinger. Bogotá, D.C.
- Corte Constitucional Sentencia C - 395. (30 de mayo de 2012). Magistrado ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Bogotá, D.C.

- Corte Constitucional Sentencia C - 937. (23 de noviembre de 2010). Magistrado ponente: Jorge Iván Palacio Palacio. Bogotá, D.C.
- Corte Constitucional Sentencia T - 445. (19 de agosto de 2016). Magistrado ponente: Jorge Iván Palacio Palacio. Bogotá, D.C.
- Cortés, e. (2002). *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: Balance de una década* (Vol. I). Bogotá, D.C.: Departamento Nacional de Planeación.
- Cuervo, G. (2003). *Pensar el territorio: Los conceptos de ciudad - global y región en sus orígenes y evolución*. Chile: CEPAL.
- Delgado, M. (1999). Espacio, territorio y ambiente. En G. Montañez, *Espacio y territorios. Razón, pasión e imaginarios* (págs. 39-67). Bogotá, D.C.: Universidad Nacional de Colombia.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (19 de mayo de 2023). *Demografía y población*. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion>
- Departamento Nacional de Planeación. (2013). *Elementos para la formulación de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial y alcances de las directrices departamentales*. Bogotá, D.C.: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación. (2016). *Elementos básicos del Estado colombiano*. Bogotá, D.C.: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación. (2019). *Política General de Ordenamiento Territorial. Propuesta final, documento técnico y normativo para la elaboración de la Política General de Ordenamiento Territorial*. Bogotá, D.C.: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación. (2020). *Regiones Administrativas y de Planificación - RAP*. Bogotá, D.C.: DNP.
- Duhart, D. (2006). Exclusión, poder y relaciones sociales. *Revista Magíster en Análisis Sistémico Aplicado a la Sociedad*(1), 19 - 40.
- Duque, C. (enero - junio de 2017). Importancia de la categorización territorial para la descentralización y las relaciones intergubernamentales en Colombia. *Derecho del Estado*(38), 67 - 95.
- Estupiñán, A. (julio - diciembre de 2006). El modelo territorial colombiano: Crisis y Perspectivas. *Diálogos de Saberes*(25), 91 - 108.
- Estupiñán, A. (enero - junio de 2011). Historia de la "constante estructural centralista" de la Constitución Territorial colombiana, vista desde el nivel intermedio de gobierno. *Diálogos de Saberes*(34), 129 - 162.
- Fernández, et.al. (2019). *Balance de las Políticas de Desarrollo Territorial en Colombia 2010 - 2018*. Colombia: RIMISP.



- García, C. (1 de junio de 2006). las representaciones sociales del territorio. *Controversia*(186), 78-87.
- Girón, R y Estupiñán, A. (25 de junio de 2003). *El modelo de descentralización territorial en la Constitución colombiana de 1991 a la luz de la Jurisprudencia Constitucional*. Obtenido de core.ac.uk: <https://core.ac.uk/download/pdf/30047155.pdf>
- Gómez, V y Díaz, D. (septiembre - diciembre de 2019). Los convenios de interés público y de asociación en el régimen de contratación pública colombiana. *Revista Derecho del Estado*(44), 285 - 325.
- González, M. (2020). *Ordenamiento Territorial en América Latina. Situación actual y perspectivas*. Madrid: EuroSocial.
- González, M. (2020). *Ordenamiento territorial en América Latina. Situación actual y perspectivas*. Madrid: EuroSocial.
- Guerra Bonet, J. D., Ospina Vellojín, K. L., y Estrada Arrieta, S. L. (2024). Derecho indígena en Colombia: avances, principios y retos hacia la protección de los derechos culturales y territoriales. *Revista Jurídica Mario Alario D'Filippo*, 16(32), 8–32. <https://doi.org/10.32997/2256-2796-vol.16-num.32-2024-4755>
- Lurduy, O. (2003). Regionalización y Constitución de 1991. En A. Becker, *Ordenamiento Territorial. Reivindicación de la descentralización para el desarrollo* (págs. 109 - 163). Bogotá, D.C.: FESCOL.
- Mesa, et.al. (2011). *Descentralización y Entidades Territoriales*. Bogotá, D.C.: Procuraduría General de la Nación.
- Montañez, G. (1999). Introducción. Razón y pasión del espacio y el territorio. En G. Motañez, *Espacio y Territorios. Razón, pasión e imaginarios* (págs. 15-33). Bogotá, D.C.: Universidad Nacional de Colombia.
- Osario, G. (18 de noviembre de 2020). *Cuatro momentos relevantes de la autonomía territorial en la explotación de recursos naturales no renovables y la ausencia de un mecanismo de participación ciudadana idóneo*. Obtenido de <https://medioambiente.uexternado.edu.co/cuatro-momentos-relevantes-de-la-autonomia-territorial-en-la-explotacion-de-recursos-naturales-no-renovables-y-la-ausencia-de-un-mecanismo-de-participacion-ciudadana-idoneo/>
- Pereira, M y Martínez, A. (2013). Acerca del fracaso del modelo territorial español. En Mendoza, *Una mirada a las Regiones desde la Justicia Constitucional* (págs. 37 - 93). Bogotá, D.C.: Universidad del Rosario.
- Pinto, et.al. (2016). *Lineamientos conceptuales y metodológicos*. Bogotá, D.C.: RIMISP.
- Pretelt, C. (2013). Autonomía territorial. En Mendoza, *Una Mirada a las regiones desde la justicia constitucional* (págs. 179-248). Bogotá, D.C.: Universidad del Rosario.

- Procuraduría Delegada para la Descentralización y las Entidades Territoriales. (2011). *Descentralización y Entidades Territoriales*. Bogotá, D.C.: IEMP Ediciones.
- Quintero, et.al. (2020). *Ordenamiento territorial para la defensa del territorio*. Bogotá, D.C.: Heinrich Böll Stiftung.
- Raffestin, C. (1993). *Por uma geografia do poder*. Brasil: Ática.
- Restrepo, D y Cárdenas, E. (2003). Descentralización, desarrollo e integración: crisis del centralismo y nuevos retos para las entidades territoriales. En A. Becker, *Ordenamiento Territorial. Reivindicación de la descentralización para el desarrollo* (págs. 55-97). Bogotá, D.C.: FESCOL.
- Restrepo, et.al. (2002). ¿Por qué primero el departamento? *Quaestiones jurídicas*(25), 11-35.
- Rincón, C. (2012). *Planes de ordenamiento territorial, propiedad y medio ambiente*. Bogotá, D.C.: Universidad Externado de Colombia.
- Rizo, M. (2015). *Técnicas de investigación documental*. Nicaragua: Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua, Managua.
- Rodríguez, J. (julio - diciembre de 2001). El Estado unitario descentralizado: Una crítica del enfoque constitucional colombiano. *Cuadernos de Economía*, 20(35), 1-15.
- Rondón, A. (4 de Septiembre de 2019). *Ley de regiones para el desarrollo territorial*. Obtenido de <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:MnU6AmQ5ED4J:https://www.lasillavacia.com/historias/historias-silla-llena/ley-de-regiones-para-el-desarrollo-territorial/&cd=24&hl=es-419&ct=clnk&gl=co>
- Rubiano, B y Triana, E. (13 de junio de 2018). *Regiones administrativas y de planificación: Análisis comparativo de las primacías urbanas en la RAPE Región Central y RAP Pacífico*. Obtenido de redalyc.org: <https://www.redalyc.org/journal/1931/193157941078/html/#:~:text=Actualmente%20en%20Colombia%20se%20encuentran,Caldas%2C%20Risaralda%20y%20Quind%C3%ADo>.
- Sanjuanelo, O. (2022). *Régimen jurídico de las regiones, los departamentos y los territorios indígenas. Análisis crítico de la descentralización territorial en Colombia*. Bogotá, D.C.: Ibañez.
- Soto, D. (3 de noviembre de 2003). La descentralización en Colombia: Centralismo o autonomía. *Opera*, 3(3), 133 - 152.
- Territorio Indígena y gobernanza. (17 de junio de 2021). *Los planes de vida*. Obtenido de <https://www.territorioindigenaygobernanza.com/web/los-planes-de-vida/>
- Umaña, M y Quilindo, B. (19 de enero de 2019). *La organización territorial de Colombia y la estructuración de sus sistema de planeación y ordenamiento territorial*. Obtenido de core.ac.uk: <https://core.ac.uk/download/pdf/195351435.pdf>

Uribe, V. (15 de enero de 2020). *Región entidad territorial, otro paso en descentralización*. Obtenido de <https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/01-2020-region-entidad-territorial-un-nuevo-paso-en-descentralizacion>

Velandia, S y Ospina, T. (2021). Orígenes de la planeación regional en Colombia y sus retos ante el territorio del Siglo XXI. *Urbe*, 13, 1-19.