

8 GENNAIO 2020

La Ley de Regiones colombiana de  
2019: Reflexiones desde las  
contribuciones al derecho  
constitucional comparado de la  
descentralización

di Sabrina Ragone

Professoressa associata di Diritto pubblico comparato  
*Alma Mater Studiorum* – Università di Bologna

di Juan Carlos Covilla Martínez

Professore di Diritto amministrativo  
Università Externado de Colombia

# La Ley de Regiones colombiana de 2019: Reflexiones desde las contribuciones al derecho constitucional comparado de la descentralización \*

**di Sabrina Ragone**

Professoressa associata di Diritto pubblico comparato  
*Alma Mater Studiorum* – Università di Bologna

**e Juan Carlos Covilla Martínez**

Professore di Diritto amministrativo  
Università Externado de Colombia

**Abstract [It]:** Questo contributo analizza, in prospettiva comparata, la legge sulle Regioni approvata recentemente in Colombia (2019). Gli autori affrontano, innanzitutto, l'evoluzione del decentramento, spiegando quali tipologie di enti territoriali sono state istituite negli anni, con particolare riguardo alle funzioni amministrative e di pianificazione. Esaminano, poi, il quadro costituzionale del 1991 e propongono una ricostruzione delle caratteristiche essenziali del nuovo sistema regionale colombiano. Il paragrafo conclusivo indaga se detta disciplina porti o meno verso un nuovo modello aperto di decentramento, attraverso la comparazione con i casi italiano e spagnolo (dove vige un decentramento regionale di natura politica) e francese (dove si riscontra un modello debole, di carattere amministrativo). In conclusione, il caso colombiano viene inserito in un quadro comparato al fine di comprendere perché combina e sovrappone diversi meccanismi di decentramento, per ragioni storiche, sociali, geografiche e giuridiche.

**Abstract [En]:** This paper analyses the recently approved “law of Regions” of Colombia (2019) from a comparative perspective. The authors first examine how decentralization has evolved so far, explaining which kinds of territorial entities had been established through the years, focusing on their role concerning administration and planification. The constitutional framework of 1991 is then presented in the paper, before the reconstruction of the main features of the new Colombian regional system. The final section of the paper investigates whether this piece of legislation leads to a new open model of decentralization, contrasting it to the Italian, Spanish (proper political decentralization through regionalism) and French (weak, administrative regionalism) cases. In the conclusion, the Colombian case is put into a comparative landscape, in order to explain why it mixes and overlaps different mechanisms for decentralization due to historical, social, geographical and legal grounds.

**Sumario:** 1. El carácter centralista del Estado colombiano como rasgo tradicional. - 2. Análisis histórico de la región en Colombia. 2.1. Incorporación de las regiones administrativas y de planificación en la organización territorial colombiana. 2.2. La nueva Ley de Regiones: creación de una entidad territorial. 3. Análisis de la región como entidad territorial. 3.1 El concepto de región en Colombia. 3.2 Los órganos de gobierno. 3.3 La asimetría territorial. 4. ¿Hacia un nuevo modelo abierto de descentralización? Reflexiones finales.

## 1. El carácter centralista del Estado colombiano como rasgo tradicional.

La Ley 1962 de 2019 (“Ley de Regiones”, de aquí en adelante) aprobada el 28 de junio pasado en Colombia representa un desafío histórico para el desarrollo de la descentralización territorial de este país,

---

\* Peer reviewed. Si bien el texto es el resultado del trabajo conjunto de los dos autores, los párrafos 1 y 4 han sido redactados por Sabrina Ragone; los 2 y 3 por Juan Carlos Covilla Martínez. Los autores agradecen los comentarios de los evaluadores anónimos y de los profesores Giorgia Pavani y Manuel A. Restrepo Medina sobre una primera versión de este texto.

en las últimas décadas adscrito al paradigma de Estado unitario basado en el modelo francés, tras una evolución pendular entre concentración y federalismo<sup>1</sup>. Coherentes con el modelo unitario fueron la Constitución de Cundinamarca de 1811 y posteriormente las de 1821, 1830, 1832, 1843 y 1886, inspirada la última en la centralización política y, luego de unas cuantas reformas, con la descentralización administrativa. Algo parecido pasa con la Constitución de 1991, que, como se profundizará a continuación, apuesta por una descentralización entendida principalmente como mecanismo de gestión y de provisión de funciones estatales, al menos en la interpretación adoptada hasta la fecha.

El caso colombiano se sitúa dentro del contexto jurídico, político, social y antropológico del área latinoamericana, donde se han dado procesos de transformación peculiares de los Estados unitarios – piénsese en particular en los casos de Ecuador y Bolivia, ambos caracterizados por una configuración intercultural de la forma de Estado<sup>2</sup>. En efecto, tal y como destacada doctrina enfatizó, para comprender las tendencias de la descentralización en esta parte del mundo resulta imprescindible añadir, al análisis de los Estados compuestos, un estudio de la evolución de los Estados unitarios, con el fin de confirmar o desmentir su persistencia a lo largo del tiempo<sup>3</sup>. Asimismo, compartimos la idea de que no se puede exportar y aplicar los criterios europeos y norteamericanos de forma acrítica, debiéndose tener en cuenta los formantes legal, jurisprudencial y doctrinal, además de aquellos elementos culturales que afectan a la visión del Estado y la organización territorial<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Entre otros, P. HERNÁNDEZ, *Descentralización, desconcentración y delegación en Colombia*, Bogotá, Legis, 1999; J. VIDAL PERDOMO, *La región en la organización territorial del Estado*, Bogotá, Universidad del Rosario, 2001; W.G. JIMÉNEZ, *Ordenamiento territorial: problema bicentenario*, en *Revista Diálogos de Saberes*, Julio-Diciembre de 2010, pp. 77-91; L. ESTUPIÑÁN ACHURY, *Desequilibrios territoriales: estudios sobre la descentralización y el ordenamiento territorial colombiano. Una Mirada desde el nivel intermedio de gobierno*, Bogotá, Editorial Universidad del Rosario – Ediciones Doctrina y Ley, 2012, p. 248.

<sup>2</sup> Véanse el reciente volumen de S. BALDIN, *Il buen vivir nel costituzionalismo andino. Profili comparativi*, Turín, Giappichelli, 2019, p. 123 ss.; K. ARKONADA (coord.), *Un estado, muchos pueblos: la construcción de plurinacionalidad en Bolivia y Ecuador*, Barcelona, Icaria Editorial, 2012; S. BAGNI, *Lo stato interculturale: primi tentativi di costruzione prescrittiva della categoria*, en AA.VV., *La ciencia del derecho Constitucional comparado. Libro homenaje a Lucio Pegoraro*, México, Tirant Lo Blanch, 2017, pp. 137-190. Sobre la relevancia del paradigma andino en el contexto latinoamericano, G. PAVANI, *El gobierno local. De los antiguos modelos europeos al nuevo paradigma latinoamericano*, Santiago-Buenos Aires, Olejnik, 2019, especialmente p. 237 ss.

<sup>3</sup> G. PAVANI – L. ESTUPIÑÁN ACHURY, *Mutaciones del Estado unitario en América Latina. Nuevos rasgos metodológicos para el estudio de los procesos de descentralización*, en *Revista General de Derecho Público Comparado*, n. 19/2016, p. 7.

<sup>4</sup> Sobre este concepto, R. SACCO, *Legal Formants: A Dynamic Approach to Comparative Law (Installment I of II)*, en *The American Journal of Comparative Law*, vol. 39, n. 1/1991, pp. 1-34. Para una explicación sintética del porqué el derecho comparado no puede eximirse del empleo de otras ciencias, configurándose así como una materia multidisciplinar, M. CARDUCCI, *Coinvolgimento e distacco nella comparazione mondo*, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, n. 128/2010, pp. 595-621; D. ENRÍQUEZ, *Interculturalismo y transdisciplinariedad: coordenadas en el mapa del derecho comparado sustentable*, en *Boletín Mexicano de Derecho comparado*, n. 132/2011, pp. 1085-1126.

Entre ellos, el pasado colonial ha sido uno de los factores que ha llevado en varios países – entre ellos Colombia – al rechazo de los esquemas jurídicos de la madrepatria y a la adopción de un sistema unitario, conforme al modelo napoleónico, caracterizado por la naturaleza general, homogénea y uniforme de la organización territorial en municipios, la creación de los departamentos con un representante estatal y de un conjunto de mecanismos de control sobre las periferias<sup>5</sup>. Todos estos elementos, sin embargo, se combinan en un modelo mestizo que tiene que enfrentar también las necesidades de una sociedad compuesta, donde existen grupos indígenas muy relevantes.

Hace poco más de diez años, la doctrina dudaba de que la Constitución de 1991, que como se verá inserta en el marco normativo elementos de pluralismo territorial, pudiese realmente garantizar la implementación efectiva de los principios de descentralización y desconcentración, yendo más allá de los criterios jerárquicos de prevalencia del centro<sup>6</sup>. Hace sólo tres años, tampoco parecía probable que el legislador colombiano aprobase una reforma sustancial del modelo territorial, pues “la cultura, la historia, el criptotipo territorial y la constante constitucional centralista frenan el propósito máximo de reconstrucción territorial de los Estados, de distribución del poder en el territorio, esto es, de la descentralización y, más aún, del desarrollo del principio de autonomía, de por sí bastante menguado en los Estados unitarios”<sup>7</sup>.

Hasta la reforma de 2019, Colombia podía encajar precisamente en la clase de Estado unitario, con mera descentralización administrativa y no política, dotado de departamentos y de figuras “regionales” variamente denominadas, que no habían llegado a configurarse como verdaderos entes territoriales políticamente relevantes.

La Constitución vigente define al Estado, en su art. 1, como “social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista [...]”, determinando así los rasgos esenciales de la dicotomía de cualquier Estado regional. Asimismo, los siguientes artículos 306 y 307 integran la regulación de las regiones administrativas (“Dos o más departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio. Su objeto principal será el desarrollo económico y social del respectivo territorio”) y de las regiones entendidas como verdaderos entes territoriales (“La respectiva ley orgánica, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial, establecerá las

---

<sup>5</sup> Sobre el modelo colombiano en perspectiva comparada, véase el análisis llevado a cabo hace años ya por S. MORELLI RICO, *La revolución francesa y la administración territorial en Colombia: perspectivas comparadas*, Bogotá, Universidad Externado, 1991.

<sup>6</sup> M. REVENGA, *Formas de Estado*, en J.L. GARCÍA RUIZ (dir.), *¿Hacia dónde debe orientarse el modelo territorial en Colombia?*, Bogotá, Universidad Libre, 2007.

<sup>7</sup> G. PAVANI – L. ESTUPIÑÁN ACHURY, *Mutaciones del Estado unitario en América Latina*, op. cit., p. 21.

condiciones para solicitar la conversión de la región en entidad territorial. La decisión tomada por el Congreso se someterá en cada caso a referendo de los ciudadanos de los departamentos interesados. La misma ley establecerá las atribuciones, los órganos de administración, y los recursos de las regiones y su participación en el manejo de los ingresos provenientes del Fondo Nacional de Regalías. Igualmente definirá los principios para la adopción del estatuto especial de cada región”).

Sin embargo, la interpretación que el legislador y los jueces han dado a lo largo de los primeros años ha sido claramente enfocada en la descentralización administrativa.

Aunque dos años después de la entrada en vigor de la Constitución, en la regulación del sistema nacional ambiental, se establecieron las corporaciones autónomas regionales (CAR), éstas se dotaron de funciones relacionadas exclusivamente con la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales (véase el § 2); ha sido necesario esperar veinte años para llegar a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT)<sup>8</sup> y a la institución de las regiones administrativas y de planificación (RAP), entes supra-departamentales encargados de la promoción del desarrollo económico-social, implementadas de manera desigual en el territorio estatal.

Las RAP, como se verá, representan el punto de partida para la creación de las nuevas regiones previstas en 2019, con lo cual el legislador ha preferido aprovechar, en la medida de lo posible, lo existente, para impulsar un cambio cualitativo de la naturaleza de los entes regionales colombianos.

Desde esta perspectiva, el presente texto examina la referencia histórica de la región en Colombia, para luego estudiar el procedimiento de incorporación de las regiones al ordenamiento jurídico colombiano a través de las RAP. Posteriormente, se revisa la recientemente sancionada Ley de Regiones, analizando la región como entidad territorial a la luz de los modelos comparados de regionalismo. Los ejemplos italiano y español, en cuanto más cercanos al modelo de Estado regional entendido como descentralización política, sirven como elemento de referencia para investigar si existen paralelismos e influencias relevantes del modelo regional en Colombia. El caso francés también sirve para contrastar los rasgos de la Ley de Regiones, tanto por su influencia y circulación en América Latina como por las características de su regionalismo débil. El énfasis en la nueva regulación está plenamente justificado por el desafío que la misma plantea a la disciplina de las regiones en el ordenamiento constitucional colombiano, insertando lógicas políticas y partidistas distintas a las tradicionales, añadiendo elementos de corte pseudo-parlamentario y sobre todo conllevando otra reflexión sobre el modelo inacabado de descentralización territorial, que va cada vez más hacia la asimetría por razones históricas, geográficas, etnográficas y sociales.

---

<sup>8</sup> Ley 1454 de 2011, de 28 de junio.

## 2. Análisis histórico de la región en Colombia

Para analizar el panorama bajo el cual se ha expedido la nueva Ley de Regiones en Colombia, es necesario revisar el contexto histórico de esta figura en el ordenamiento jurídico. La premisa es que la región no ha estado ligada a la división político territorial del Estado colombiano como una institución de gobierno propia, aunque desde los años 30 del siglo pasado se empezó a plantear su incorporación<sup>9</sup>. Por el contrario, el nivel intermedio de gobierno desde hace más de un siglo es el departamento, siguiendo la tradición francesa sobre esta figura<sup>10</sup>.

La organización territorial colombiana ha estado más ligada a la figura de la provincia. Previa a la Constitución de 1886, en la que se comenzó a utilizar la figura del departamento, el nivel intermedio de gobierno en Colombia era la provincia. La provincia alcanzó a tener un reconocimiento de autonomía muy importante durante la época de la Colombia federal, entre los periodos de 1863 y 1886<sup>11</sup>. La mayoría de las provincias tenían una cobertura territorial amplia, en comparación con lo que hoy se tiene con los departamentos.

Como se ha explicado, el departamento se ha incorporado en la estructura de Estado de la Constitución de 1886, que tenía un alto contenido centralista, y pervivió a la actual Constitución de 1991 que, a la par de identificar al Estado como unitario, reconoce la descentralización administrativa y autonomía de los niveles territoriales de gobierno.

En esa medida, antes de que la LOOT permitiera la creación de regiones con carácter administrativo – a las cuales nos referiremos en la sección siguiente – no existían en el ordenamiento jurídico colombiano administraciones públicas con carácter regional, tal y como existen en la actualidad. Sin embargo, el legislador en reiteradas ocasiones ha creado instancias administrativas de impacto regional que podrían haber servido de insumo para la definición de las regiones como hoy las conocemos, por un lado, las CAR y, por el otro, los comités regionales.

Una primera fórmula utilizada fueron las ya mencionadas CAR. Estas son administraciones públicas que han sido creadas principalmente por ley, salvo el caso de la del Río Grande del Magdalena, que fue creada por el artículo 331 de la Constitución, y tiene un régimen jurídico especial. Todo el territorio colombiano está cubierto por CAR, aunque su división territorial en la mayoría de ocasiones no obedece estrictamente a la de los departamentos. Lo cierto es que estas administraciones públicas son autónomas y no dependen

---

<sup>9</sup> A. MASSIRIS CABEZA, *Ordenamiento territorial, región y procesos de construcción regional*, en *Perspectivas Geográficas*, n. 1/1997, pp. 55-63.

<sup>10</sup> J. VIDAL PERDOMO, *Derecho administrativo*, 13a ed., Bogotá, Legis Editores, 2008, pp. 222-227.

<sup>11</sup> J. RODRÍGUEZ GÓMEZ, *Tensiones políticas alrededor del federalismo colombiano en el siglo XIX*, en J. LONDOÑO MARTÍNEZ – J.C. COVILLA MARTÍNEZ (eds.), *¿Unitaria o federal? Estudios sobre la configuración del nivel intermedio en Colombia y algunas referencias internacionales*, Bogotá, Universidad Externado, 2014, p. 22.

del departamento o municipio sobre el cual tienen cobertura. Su director lo escoge el consejo directivo, que está compuesto por representantes del gobierno del Estado, los gobernadores de departamentos, alcaldes de los municipios, representante de las comunidades indígenas y miembros del sector privado donde opera.

Las CAR se diferencian de las regiones que se han constituido a partir de la LOOT, ya que las primeras cumplen una función de autoridad ambiental en el territorio. Según el artículo 4 de la Ley General Ambiental<sup>12</sup>, en el Sistema Nacional Ambiental, las CAR se encuentran entre el gobierno central y los departamentos y según el artículo 23 de la misma ley están encargadas “por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible”. Por su parte, las regiones de carácter administrativo que se constituyeron a partir de la LOOT buscan promover el desarrollo económico y social, la inversión y la competitividad regional. Además de las CAR, en el ordenamiento jurídico colombiano también se encuentran órganos colaborativos que buscan la regionalización de decisiones de planificación. Se trata, entre otros, de los consejos regionales de planificación regional (CORPES) creados en 1985<sup>13</sup>. Esta instancia administrativa está compuesta por miembros del sector central y gobernadores de los departamentos miembros. Su función principal, según el artículo 2 de esta ley, es “la planificación y el desarrollo económico y social” del territorio.

Este tipo de órganos se diferencian de las regiones de la LOOT, ya que su función principal es la planificación mientras que estas últimas tienen funciones administrativas y de gestión, además de plantearse como un mecanismo de coordinación de distintos niveles para garantizar la planificación del territorio, tomando en consideración que los miembros de estos consejos son tanto del nivel estatal como del nivel intermedio. Por el contrario, las regiones cuentan con un gobierno que incluye únicamente al departamento, garantizando con ello la autonomía en la toma de sus decisiones.

## **2.1. Incorporación de las regiones administrativas y de planificación en la organización territorial colombiana**

El debate regional en Colombia fue planteado ya en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991. El capítulo XI de la Constitución, que se refiere a la organización territorial, terminó por establecer como niveles territoriales de gobierno a los departamentos y los municipios, que ya venían de la Constitución de 1886. Sin embargo, la posibilidad abierta por el artículo 286 de que pudieran crearse regiones y

---

<sup>12</sup> Ley General Ambiental de Colombia, 99 de 1993, del 22 de diciembre.

<sup>13</sup> Ley 76 de 1985, por la cual se crea la región de planificación de la Costa Atlántica, se dictan otras disposiciones sobre planificación regional y se otorgan facultades extraordinarias al Presidente de la República, de 8 de octubre.

provincias como niveles de gobierno concretó lo complejo del debate. Las corrientes iban desde convertir a Colombia en un Estado federal hasta continuar el centralismo. La cláusula de descentralización y autonomía de las entidades territoriales, así como la posibilidad de constituir estos niveles de gobierno llevó a que el debate territorial se abriera camino en el legislador y no sólo en la Constituyente<sup>14</sup>.

En efecto, en la Constitución varios aspectos de la organización territorial colombiana fueron atribuidos al legislador para que desarrollara los más importantes a través de una ley orgánica de ordenamiento territorial. Por supuesto, esta ley orgánica no tiene la facultad de modificar la forma de organización territorial colombiana, ya que esto implicaría una sustitución a la Constitución<sup>15</sup>, debido a que este tema resulta ser uno de sus elementos medulares. Lo que sí puede hacer el legislador, entonces, es adoptar reglas que modifiquen la estructura de la organización territorial, distribuir competencias y profundizar la descentralización, siempre en el marco del contexto constitucional colombiano: Estado unitario con descentralización y autonomía de entidades territoriales.

Entre los aspectos que fueron trasladados para el desarrollo por parte del legislador se encuentran las regiones. La Constitución se refiere tanto a las regiones como un tipo de administración pública, como a las regiones como entidades territoriales en los ya mencionados artículos 306 y 307. Esta distinción es importante, ya que una de estas figuras tiene un impacto considerable sobre la estructura del Estado, mientras que la otra sirve de apoyo a las estructuras existentes. Mientras que la región como entidad territorial entra a cambiar el panorama territorial al incorporar un nuevo nivel de gobierno, la región como entidad administrativa aparece como una administración pública de apoyo a los departamentos. Por ahora se hará una referencia a esta última, mientras que la región como entidad territorial será abordada en el siguiente apartado.

El citado art. 306 de la Constitución establece cómo los departamentos podrán constituirse en RAP, con finalidades de desarrollo económico y social. Como se observa, las características de esta región son: i) está compuesta por departamentos, es decir, solamente puede hacer parte de ella el nivel intermedio de gobierno; ii) cuenta con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio, por lo que se puede entender

---

<sup>14</sup> P. ROBLEDO SILVA, *El panorama territorial colombiano*, en *Revista Derecho del Estado*, n. 21/2008, pp. 179-181 y L. ESTUPIÑÁN ACHURY, *La difícil configuración de la región como nivel intermedio de gobierno en Estados que tradicionalmente han reiterado constitucionalmente el modelo territorial unitario*, en G. MENDOZA MARTELO – J. CEPEDA AMARÍS – L. ESTUPIÑÁN ACHURY, *Una mirada a las regiones desde la justicia constitucional*, Bogotá, Universidad del Rosario – Corte Constitucional, 2013, pp. 385-388.

<sup>15</sup> La razón es que, aunque en Colombia no se cuente con tal doctrina, la forma de Estado unitario bien podría ser una “cláusula pétrea” de la Constitución que no podría modificarse a través de una reforma constitucional. Ahora bien, eso no quiere decir que el legislador no pueda profundizar el sentido de la cláusula de la autonomía de las entidades territoriales que se encuentra “al mismo nivel” que el del Estado unitario en el artículo 1 de la Constitución. No obstante, la doctrina también ha expuesto que el legislador tiene un alcance bastante más limitado para desarrollar la descentralización a través de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, al respecto véase: A. HERNÁNDEZ BECERRA, *Ordenamiento y desarreglo territorial en Colombia*, Bogotá, Universidad Externado, 2001, pp. 155-168.



como una de las administraciones públicas en todo el sentido, y iii) su función principal es buscar el desarrollo económico y social del territorio que cubra.

Si bien las RAP no son un nivel de gobierno territorial, lo cierto es que este tipo de regiones son administraciones públicas que tienen un impacto considerable en el territorio. Incluso, representan una forma de organización territorial propia. En Colombia existe una regulación concreta para este tipo de administraciones públicas que ha sido legitimada por la Corte Constitucional<sup>16</sup>. En esa medida, se observa que las RAP se encuentran avaladas en la organización administrativa territorial como una especie particular de división del territorio: como verdaderas administraciones públicas que tienen una cobertura territorial, pues además de dividir el territorio tiene competencias generales de desarrollo del mismo<sup>17</sup>.

Con posterioridad a la configuración constitucional de la RAP que se ha señalado, la LOOT establece la posibilidad de crear este tipo de administraciones públicas a partir del artículo 30<sup>18</sup>. La RAP ha resultado ser una instancia de colaboración entre los departamentos para aunar esfuerzos administrativos y económicos en función del desarrollo del territorio que cubre. No representan circunscripción electoral. Como administración pública, está facultada para celebrar contratos o convenios con la Nación, el nivel central de gobierno, para cumplir sus finalidades.

Entre 2011 y 2017 se han creado: la RAP Caribe, compuesta por los departamentos de Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, La Guajira, Magdalena y Sucre; RAP Pacífico, compuesta por los departamentos de Cauca, Valle del Cauca, Nariño y Chocó; la RAP-E Central, compuesta por los departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Meta y Tolima y por Bogotá, Distrito Capital; y la RAP Eje Cafetero, compuesta por los departamentos de Risaralda, Caldas y Quindío. Esto hace notar el interés que el nivel intermedio ha tenido en este instrumento como fórmula de apoyo para cumplir con sus finalidades.

La creación de estas regiones ha logrado articular el funcionamiento de los departamentos. Por ejemplo, La Guajira y Chocó, departamentos con problemas importantes de desarrollo social y económico, se han

---

<sup>16</sup> El artículo 285 de la Constitución señala: “Fuera de la división general del territorio, habrá las que determine la ley para el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del Estado”. A continuación de esta norma, la Constitución desarrolla lo que ella misma aquí denomina división general del territorio. La Corte Constitucional en la sentencia C-207/2000 hizo referencia a esta norma de la siguiente manera: “Se trata de una fórmula en la que, sin perder de vista que Colombia es un Estado unitario, se permite la utilización de mecanismos de descentralización cualitativas y cuantitativas para el cumplimiento de las funciones administrativas (v.gr. servicios de salud)”.

<sup>17</sup> Sobre las características de la región administrativa y de planificación como administración pública con cobertura territorial, véase J.C. COVILLA MARTÍNEZ, *Caracterización de los esquemas asociativos en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial*, en P. ROBLEDO SILVA – H. SANTAELLA QUINTERO – ID. (eds.), *Derecho de las entidades territoriales*, Bogotá, Universidad Externado, 2018, pp. 43-250.

<sup>18</sup> Esta norma las definió así: “Son Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) las entidades conformadas por dos o más departamentos, con personería jurídica, autonomía financiera y patrimonio propio, cuya finalidad está orientada al desarrollo regional, la inversión y la competitividad, en los términos previstos en el artículo 306 de la Constitución Política y en el marco de los principios consagrados en la presente ley, enfatizando la gradualidad, flexibilidad y responsabilidad fiscal”.

logrado articular con Bolívar y Atlántico en la Región Caribe y Valle del Cauca en la Región Pacífico, respectivamente. Esto es lo que ha determinado un equilibrio regional, y ello permite combinar recursos y potencialidades de departamentos ricos y pobres para buscar el progreso social<sup>19</sup>.

Sin embargo, se ha planteado un inconveniente sobre dos partes del territorio colombiano que no cuentan con la cobertura de una RAP. Se trata de los departamentos de Antioquia, en el centro del país, y Amazonas, Putumayo, Vaupés, Guainía, Guaviare y Caquetá, en la parte suroriental. El primero históricamente se ha mostrado como un departamento sólido y con una identidad cultural propia, apenas cercana a los departamentos del eje cafetero. Entre otras, éstas han sido las razones por las cuales no han decidido constituir o sumarse a una RAP. El resto de departamentos con una cambiante voluntad política al respecto no se han decidido por optar por una o dos regiones respecto de su tan amplio territorio.

Para finalizar sobre este punto, se debe señalar que, a pesar de que Colombia no tiene una tradición de regiones como nivel intermedio de gobierno, esta figura sí se ha estudiado desde una perspectiva geográfica. En efecto, la diversidad geográfica ha impactado en las culturas del país, lo que ha permitido identificar una Colombia regional. La división geográfica territorial que se da por sus culturas es la que más o menos se ha venido a concretar en las RAP, no es extraño escuchar hablar de la costa caribe, costa pacífica, eje cafetero, centro del país, llanos orientales y amazonía. Esto demuestra que la forma cómo se ha entendido el proyecto regional desde una perspectiva administrativa ha venido de la mano de una división cultural y “natural” de regiones. Estos dos aspectos no siempre coinciden, pues en algunos otros países obedece a razones étnicas, lingüísticas, históricas, entre otras<sup>20</sup>.

## **2.2. La nueva Ley de Regiones: creación de una entidad territorial**

Como se anticipó, el 28 de junio 2019 fue sancionada la Ley de Regiones. Con esta ley se dictan normas relativas a la RAP y se permite la posibilidad de que estas se conviertan en regiones como entidades territoriales (RET).

A diferencia de las RAP, las RET entran a modificar el panorama territorial colombiano al incorporarlas en el espacio que se encuentra entre la Nación y el departamento. Las entidades territoriales colombianas, como en los Estados de modelo unitario similar al francés, son el tipo de entidades públicas diferentes al nivel central que cuentan con autonomía para la toma de decisiones en niveles territoriales. No necesariamente deben coincidir con los entes locales de los sistemas federales, que corresponden

---

<sup>19</sup> O. FALS BORDA, *Región e historia: elementos sobre ordenamiento y equilibrio regional en Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo Editores – Instituto de Estudios Políticos y Regionales Internacionales (Universidad Nacional de Colombia), 1996, pp. 32-34.

<sup>20</sup> E. RUBIN, *Federalism as a Mode of Governance: Autonomy, Identity, Power, and Rights*, en A. LEV (ed.), *The Federal Idea: Public Law Between Governance and Political Life*, Oxford, Hart Publishing, 2017, pp. 129-131.

específicamente al ámbito inferior al Estado federado<sup>21</sup>. Las entidades territoriales, entonces, son una concreción de la descentralización territorial<sup>22</sup>.

La importancia de la RET en Colombia es que por primera vez desde la Constitución de 1991 se encontrará un nivel de gobierno diferente de los municipios y departamentos. Como se ha indicado previamente, ni siquiera en la Constitución 1886 se contaba con un nivel de gobierno entre el departamento y la Nación. Por esto, la modificación de un sistema territorial que llevaba operando más de cien años representa un reto digno de analizar.

En primer lugar, para cumplir con la obligación del artículo 307 constitucional<sup>23</sup>, para poder constituir RET se requiere de la existencia previa de una RAP. Según el artículo 9 de la Ley de Regiones, se requiere de una ley y un referendo confirmatorio por parte de los ciudadanos de la región para su conversión. Solamente podrán solicitar la conversión aquellas RAP que lleven más de cinco años de vigencia y su constitución solamente podrá iniciar a partir del año 2022.

La misma ley prohíbe que un departamento haga parte de más de una región y permite que cualquier departamento que no se encuentre cobijado por una RET se pueda incorporar a una región, norma que parece referirse, en principio, al caso del departamento de Antioquia que, como se ha expuesto previamente, es el único departamento de la zona centro-norte del país que no hace parte de ninguna región constituida.

La jurisprudencia constitucional analizó el sentido que la Constitución Política asignó a la figura objeto de estudio y señaló: “En términos constitucionales la región es un criterio de organización funcional que, a partir de un espacio territorial determinado, busca facilitar las tareas de administración a través de la prestación descentralizada de servicios, del fomento de proyectos de desarrollo, o de la ordenación de recursos, materiales o monetarios, para su eficaz inversión. La definición concreta de una 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 corresponde fijar a la ley” (Sentencia C-207/2000).

---

<sup>21</sup> F. VELASCO CABALLERO, *Estudio preliminar. Autonomía territorial desde una visión comparada*, en P. ROBLEDO SILVA – H. SANTAELLA QUINTERO – J.C. COVILLA MARTÍNEZ (eds.), *Derecho de las entidades territoriales*, op. cit., pp. 22-23.

<sup>22</sup> J. VIDAL PERDOMO, *La región, menos institucional y más en perspectiva de la planificación y el desarrollo a largo plazo*, en AA.VV., *Colombia regional: alternativas y estrategias*, Bogotá, Universidad Externado – Konrad Adenauer Stiftung, 2005, p. 152.

<sup>23</sup> La doctrina analizó el sentido de la región colombiana del artículo 307 de la Constitución, antes de que se sancionara la Ley de Regiones, y la encontraba más afín a la idea de región francesa que a la región española del Estado autónimo, aunque tengamos varias cercanías con la Constitución de España. A. TRUJILLO, *Democracia y territorio: El ordenamiento territorial entre el derecho y la política*, Bogotá, Siglo del Hombre editores y Academia Colombiana de Jurisprudencia, 2007, p. 134.

En esa medida, la interpretación del juez constitucional es que corresponde al legislador el desarrollo del sentido que se le da a las regiones en Colombia. Es por esto que los artículos 10, 11, 13 y 14 de la Ley de Regiones establecen sus competencias, órganos de gobierno, forma de financiación y principios que aplican al Estatuto Especial, respectivamente. En las competencias se observa que este tipo de regiones tiene la facultad de gestionar sus propios recursos y adoptar planes y normas en materia regional. Además, tiene la competencia para participar en los órganos de los cuales hacen parte los departamentos<sup>24</sup>. Se podrán descentralizar determinadas competencias del nivel central por decisión de esta última. Finalmente, pueden hacer propias las competencias atribuidas para las RAP, entre las cuales se encuentran fomentar la identidad cultural, propender por la coherencia y articulación de la planeación de los niveles de gobierno.

El artículo 11 se refiere a los órganos de administración, que está compuesta por la junta regional y el gerente regional. La primera estará formada por los gobernadores de los departamentos y el alcalde de Bogotá, en caso de que esta ciudad forme parte de la región. La junta escogerá al gerente regional, quien será la máxima autoridad de la entidad territorial. El desarrollo de las competencias de estos órganos lo definirá la ley que cree RET.

Sobre la financiación, el artículo 13 señala que los aportes serán por los mismos departamentos miembros y por la cofinanciación que el Gobierno nacional decida otorgar. La primera será de libre destinación, mientras que la segunda deberá ser concertada. Esta última podría proceder de una partida diferente a la asignada específicamente a las demás entidades territoriales.

Finalmente, el artículo 14 se refiere a un Estatuto Especial y a los principios que deben regir su adopción, pero no establece su contenido o finalidad, lo que se espera que sea desarrollado por el reglamento que adopte el Gobierno nacional. Entre los principios a destacar se encuentran: el autogobierno y la diversidad territorial, el cierre de brechas socioeconómicas, la sostenibilidad ambiental y la diversidad cultural. La expectativa es que este Estatuto Especial sirva para de norma general de funcionamiento de la entidad territorial a través de la cual podrían asumir competencias propias (a través de la incorporación como hecho regional, tal como establece el art. 3), regular su funcionamiento o desarrollar las relaciones interadministrativas.

### **3. Análisis de la región como entidad territorial**

La RET tiene varias características inéditas para el sistema territorial colombiano, por lo que más de uno de los aspectos que se mencionarán a continuación seguramente serán objeto de análisis por parte de la

---

<sup>24</sup> Por ejemplo, podrán participar de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión, a través de los cuales se definen los ingresos del nivel central de destinación específica.

jurisprudencia constitucional, con el fin de comprobar su ajuste al régimen territorial constitucional colombiano. Los análisis se enfocarán en el concepto de región, los órganos de gobierno y la asimetría territorial.

### 3.1. El concepto de región en Colombia

En primer lugar, se debe analizar el concepto de región en Colombia. Con la regulación que se ha establecido en la Ley de Regiones se puede afirmar que la región no se constituye con un nivel de competencias descentralizadas tan alto como en ordenamientos con autonomía política. La razón es que las competencias de las regiones colombianas dependen de la atribución que los mismos departamentos hagan sobre ellas, trasladando así las competencias que en principio serían de este nivel de gobierno, o de aquellas que el sector central decida descentralizar.

La posibilidad de que este panorama cambie es que la misión de descentralización que se constituiría a partir de lo establecido en el párrafo 4 del artículo 10 de la ley, con la que se buscaría concretar una distribución de competencias entre los niveles de gobierno, profundice en la descentralización y concretamente proponga la atribución de importantes competencias directas a las RET.

Bien sea esta misión o la decisión política de realizar una adecuada distribución de competencias que permita a la región contar con competencias directas que incidan en la sociedad, las llamadas *hard policies*, tales como ordenación del territorio, transporte o medio ambiente<sup>25</sup>, estas competencias, en todo caso, tienen que ser asignadas de acuerdo con los intereses que corresponden a un nivel intermedio que tiene una cobertura territorial tan amplia. Este parece ser el sentido que se le quiere dar a la región, si se analizan las RAP hasta el momento. La capacidad de esta entidad deberá ser la de lograr la consecución de recursos y ejecutar actividades directamente, en vez de optar por una entidad que se encarga de la coordinación de las entidades que se encuentran en su territorio.

En esa medida, una distribución territorial que lleve a trasladar la competencia de reglamentación de los usos del suelo del municipio al nivel regional afectaría la descentralización en esta materia. Sin embargo, no sería contrario a la descentralización establecer que ésta sea una competencia compartida entre el nivel regional y municipal, lo que serviría de apoyo para un adecuado desarrollo de la ordenación del territorio tanto urbano como rural, tan necesario en la organización territorial colombiana.

---

<sup>25</sup> Al respecto véase M. TOMÀS, *La gobernabilidad metropolitana en Europa y América del Norte*, Barcelona, Diputación de Barcelona, 2009 y M. VILALTA REIXACH – J.C. COVILLA MARTÍNEZ – R. GRACIA RETORTILLO, *The metropolitan area of Barcelona: the creation of a local metropolitan government*, en L. MALÍKOVÁ – F. DELANEUVILLE – M. GIBA – S. GUÉRARD (dirs.), *Metropolisation, Regionalisation and Rural Intermunicipal Cooperation. What Impact on Local, Regional and National Governments in Europe?*, Bayonne, Institut Universitaire Varenne, 2018, p. 410.

La adecuada distribución de competencias con la incorporación de la región en el panorama territorial colombiano requiere de un adecuado traslado de competencias que se encuentran en el sector central. Un ejemplo que sirve en este punto ha sido la transferencia de la competencia en materia portuaria a los distritos<sup>26</sup>, lo que permite que aquellos que tienen interés puedan actuar de manera directa en la materia. La distribución de competencias debe permitir la posibilidad de que existan competencias compartidas y exclusivas en determinados sectores. Con esto, de acuerdo con el interés de cada nivel de gobierno y su capacidad de gestión se deberán asignar las competencias correspondientes.

El desarrollo de las competencias atribuidas a los niveles de gobierno requiere de un análisis de la nueva posición del departamento en el panorama territorial colombiano. Tradicionalmente el departamento se ha entendido como un enlace entre la Nación y los municipios y como una entidad encargada de la coordinación de la actividad municipal<sup>27</sup>. Al incorporar un nuevo nivel de gobierno entre el Estado y el departamento se requiere reconsiderar esta posición. Así pues, ¿servirá el departamento como enlace del Estado o de la región? Resulta más conveniente que sea enlace de la región y no de la Nación, sin perjuicio de que pueda colaborar con el Estado en el cumplimiento de sus actividades en el territorio.

Respecto de la competencia de coordinación, se requiere que se desarrollen los instrumentos precisos que permitan ejercer esta figura, tal y como ha sucedido recientemente con los planes de ordenamiento departamentales<sup>28</sup>, figuras que permiten al departamento adoptar decisiones que inciden directamente sobre el actuar del municipio, sin eliminar, por supuesto, la autonomía de este último en sus competencias propias.

Lo anterior es el ideal en el marco de una región con la que se quiera profundizar la descentralización, sin embargo, no se puede olvidar la forma cómo el legislador estructuró la región, en cuanto a su órgano de gobierno, aspecto que se analizará en la sección siguiente. Su composición podría tener impacto sobre la relevancia que tendrá la región respecto del departamento. Es común en la estructura de la organización territorial de un Estado que haya un nivel central, un nivel intermedio y un nivel local. Al interior de estos niveles deben existir ejes, más allá de que existan diversidad de entidades o administraciones públicas, incluso con el carácter de territorial. Por esto, la decisión de desarrollar la figura de la región vendrá de la

---

<sup>26</sup> Véase el art. 80 de la Ley 1617 de 2013, Por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales, de 5 de febrero.

<sup>27</sup> El inciso segundo del artículo 298 de la Constitución señala: “Los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes”. Un análisis de estas competencias de la entidad territorial se encuentra en A. HERNÁNDEZ BECERRA, *Los departamentos de Colombia. Características y problemas de su institucionalidad*, en P. ROBLEDO SILVA – H. SANTAELLA QUINTERO – J.C. COVILLA MARTÍNEZ (eds.), *Derecho de las entidades territoriales*, op. cit., pp. 148-150.

<sup>28</sup> Sobre la incidencia de las decisiones de los planes de ordenamiento departamentales sobre las decisiones municipales, véase H. SANTAELLA QUINTERO, *Los planes de ordenamiento territorial departamental: beneficios y riesgos de un instrumento clave para la ordenación del territorio en Colombia*, en *Revista Digital de Derecho Administrativo*, n. 20/2018, pp. 82-89.

mano de identificar si su atribución competencial y sus finanzas serán más importantes que las del departamento, aspecto que podrá verse afectado por el hecho de que el electorado deba escoger a los gobernadores departamentales y no a la junta regional, pero la entidad que contaría con las atribuciones más importantes sería la región<sup>29</sup>.

### 3.2. Los órganos de gobierno

Respecto de los órganos de gobierno, la región merece al menos tres tipos de comentarios, relativos a: sus particularidades como entidad territorial, el sistema de gobierno que representa y la legitimidad democrática. En primer lugar, se debe hacer el análisis de las particularidades que tendría la región como entidad territorial desde el marco de los órganos de gobierno. Como se explicó previamente, el gobierno de la región estaría compuesto por la junta regional y el gerente regional, y la primera estaría compuesta por los gobernadores de los departamentos. Esta composición representa una novedad muy importante en la división territorial colombiana, debido a que la elección del gobierno había sido un asunto asignado a votación popular.

Desde la reforma que permitió la elección popular de alcaldes y gobernadores en el Acto legislativo 01 de 1986 y posteriormente su incorporación en el artículo 287 de la Constitución como un “derecho” de las entidades territoriales, se consideraba la elección popular del gobierno territorial como parte del núcleo esencial del contenido de la autonomía territorial, análisis que se hará en breve. Sin embargo, el hecho de que el gobierno de la región no sea escogido popularmente plantea un nuevo reto: ¿está ajustado a la Constitución que el gobierno de una entidad territorial no sea elegido popularmente?

Para dar respuesta a este punto se debe traer a colación el contenido del artículo 1 del Acto legislativo mencionado previamente, que señalaba: “Todos los ciudadanos eligen directamente Presidente de la República, Senadores, Representantes, Diputados, Consejeros Intendenciales y Comisariales, Alcaldes y Concejales Municipales y del Distrito Especial” y el artículo 3 que establecía: “Los Alcaldes serán elegidos por el voto de los ciudadanos para períodos siguiente”. En esta medida, el sentido literal de la norma constitucional respecto de este avance en la descentralización en Colombia se encontraba en el hecho de que, ante representantes de los gobiernos territoriales que eran nombrados directamente por el presidente de la república, la reforma constitucional de 1986 llevó a que los ciudadanos eligiesen directamente a alcaldes y gobernadores, lo que para los primeros suponía la elección popular.

---

<sup>29</sup> La doctrina, previo a la expedición de la Ley de Regiones, hacía eco de esta preocupación. Se planteaba que Colombia debía ser una república regional en la que se desmontaran los departamentos y existieran asambleas regionales y la elección popular del gobernador regional. L. ESTUPIÑÁN ACHURY, *Desequilibrios territoriales: estudios sobre la descentralización y el ordenamiento territorial colombiano*, op. cit., p. 248.

Sin embargo, la norma que reguló la materia en la Constitución de 1991 (el artículo 287), tiene un sentido diferente: “Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: 1. Gobernarse por autoridades propias. (...)”. Esta norma no se refiere concretamente a la elección popular como definición del gobierno de las entidades territoriales, aunque bien se podría entender incluida. El sentido que expuso el Constituyente fue que el gobierno de los niveles territoriales no podría ser encomendado a un representante del sector central, sino un gobierno propio.

La Corte Constitucional se ha pronunciado en los dos sentidos planteados. Ha utilizado una interpretación más propia del Acto Legislativo 01 de 1986 cuando ha señalado que “Para la Corte, la vulneración de tal núcleo esencial o contenido autonómico constitucionalmente asegurado puede expresarse de dos formas: en primer lugar, cuando se trata de una medida que desconoce una regla constitucional específica de protección de las entidades territoriales, por ejemplo las reglas que prevén la elección popular de alcaldes y gobernadores o aquellas que asignan competencias específicas a las autoridades territoriales”<sup>30</sup>.

En otras ocasiones se ha referido a una interpretación más fiel al contenido del artículo 287: “En ese esquema, para la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, el legislador deberá tener en cuenta que el contenido esencial de la autonomía se centra en la posibilidad de gestionar los propios intereses (art. 287), una de cuyas manifestaciones más importantes es el derecho a actuar a través de órganos propios en la administración y el gobierno de los asuntos de interés regional o local”<sup>31</sup>. Como se observa, esta última interpretación da a entender que el núcleo esencial de la autonomía territorial, garantía con la que ahora contará la región, no se representa precisamente en la elección popular de quienes gobiernen, sino que el gobierno sea propio, es decir, no delegado del sector central. Bajo esta lectura, sería constitucional que la junta regional esté compuesta por gobernadores departamentales y el gerente regional sea escogido por ésta. Sin embargo, representa un reto al que no se estaba acostumbrado en Colombia. No queda duda que será un planteamiento interesante a resolver para la Corte Constitucional y cuál será el sentido que se dará al núcleo esencial de la autonomía territorial respecto de la elección del gobernante.

---

<sup>30</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-100/2003. En el mismo sentido: Corte Constitucional, Sentencia C-517/1992. La doctrina también se ha referido a esta posición: M. CALLE CORREA, *Cuando limitar la autonomía territorial es maximizarla: Derecho al medio ambiente sano como aporte a la optimización de la autonomía territorial*, en G. MENDOZA MARTELO – J. CEPEDA AMARÍS – L. ESTUPIÑÁN ACHURY (eds.), *Una mirada a las regiones desde la justicia constitucional*, op. cit., pp. 282-283.

<sup>31</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-931/2006.



En segundo lugar, fruto del análisis anterior, otra perspectiva sale a relucir: el sistema de gobierno territorial que ahora funcionará en las regiones. Las relaciones que se dan en el nivel municipal y departamental se asimilan a un sistema presidencialista, en el que tanto ejecutor (alcalde-gobernador) como órgano colegiado (concejo-asamblea) son elegidos popularmente, mientras que el primero dirige y adelanta el funcionamiento de la entidad territorial, la segunda reglamenta los sectores de actuación y ejerce control político<sup>32</sup>.

Este tipo de relaciones no se tendrán en el nivel regional. La elección del gerente regional por parte de la junta regional, es decir, por parte de los gobernadores de los departamentos miembros, supondría una mayor fluidez en la actuación del ejecutor. Se acercaría más a la lógica de un sistema parlamentario, en el que la falta de confianza en el gerente regional, ejecutor, supondría su reemplazo.

Además de lo anterior, esta forma de gobierno no representaría, en principio, una modificación del panorama político en el nivel intermedio, ya que la elección popular seguiría representada en el nivel departamental como se ha hecho hasta ahora. Lo que sí tendría impacto sobre la composición política territorial sería la medición de fuerzas para la elección del gerente regional, ya que éste se encargaría de dirigir el gobierno de la región y empujaría el gobierno de los departamentos.

Para finalizar, en tercer lugar, se debe hacer un breve comentario sobre la legitimidad democrática de un gobierno territorial que no elige directamente a la autoridad que toma las decisiones. Mientras en otras latitudes este es un asunto que empieza a cuestionarse<sup>33</sup>, en Colombia se observa cómo el nivel intermedio de gobierno va dirigido en la otra dirección. El plantamiento sería: ¿a quién se podría exigir, en materia de votos, el cumplimiento o no de los cometidos de la región, si su gobierno está compuesto por autoridades que son enviadas por otras entidades territoriales? Esto generaría que el gobierno departamental termine por asumir la responsabilidad electoral tanto del cumplimiento de sus propios cometidos, como los de la región, y en esa medida los electores podrán exigirlo.

### 3.3. La asimetría territorial

Por último, se deben hacer algunas observaciones sobre la asimetría territorial que se configuraría con la entrada en vigencia de las regiones. Colombia está acostumbrada a una organización territorial de

---

<sup>32</sup> Un análisis de las relaciones que se dan en el caso colombiano se puede encontrar con detalle en G. LOZANO VILLEGAS, *El control político: una revisión a la moción de censura en los sistemas territoriales de España y Colombia*, en F. PADRÓN PARDO (ed.), *¿El Estado constitucional en jaque?*, t. I, Bogotá, Universidad Externado, 2018.

<sup>33</sup> T. FONT I LLOVET – A. GALÁN GALÁN, *Valoración general: los retos del gobierno local: repolitización, diversificación e interiorización*, en T. FONT I LLOVET – A. GALÁN GALÁN (dirs.), *Anuario del Gobierno Local 2014 - los retos del gobierno local: repolitización, transparencia y reformas*, Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2015, pp. 30-33 e I. LEIGH, *The New Local Government*, en J. JOWELL – D. OLIVER (eds.), *The Changing Constitution*. 6ª ed., Oxford, Oxford University Press, 2007, pp. 305-308.

uniformidad, que tiene origen, como ya se recordó, en el sistema francés<sup>34</sup>, en la que existen departamentos y municipios. Sin embargo, la región podría romper con esa uniformidad, desde dos perspectivas: 1) la posibilidad de que existan territorios sin región como nivel de gobierno y 2) el alcance de la configuración del Estatuto Especial.

Previamente se explicó cuál es el proceso de constitución de las regiones como entidades territoriales. Para ello se requiere que previamente se hayan constituido como RAP. En la actualidad existe una amplia porción del territorio colombiano sin este tipo de figuras, particularmente en el sur este del país y el departamento de Antioquia. En caso de que no se lograra que estos territorios hagan parte de una región como entidad territorial, el país tendría una parte con un nivel intermedio de gobierno en el que se ubican las regiones y los departamentos y otra en la que solo se encuentran departamentos.

En Colombia existen algunos territorios que cuentan con esta asimetría. Se trata de los denominados corregimientos departamentales del decreto 2274 de 1991, en los que no existe un nivel municipal de gobierno o, en el caso del Archipiélago de San Andrés y Providencia, donde existe una porción de territorio que corresponde a la Isla de San Andrés que no se encuentra municipalizada. Estas dos situaciones, que requieren de un mayor análisis de la doctrina, se han mantenido de esta manera desde la Constitución de 1991. Sin embargo, habrá que hacer un estudio mayor al enfrentar al funcionamiento de un Estado con porciones territoriales tan amplias sin la incorporación de regiones.

Esta estructuración diferenciada ya se ha visto en otros Estados, como en España o Italia (véase el § 4)<sup>35</sup> o en el Reino Unido donde la organización territorial funciona diferente para cada uno de los territorios (Inglaterra, Irlanda del Norte, Escocia y Gales). De acuerdo con esto, no sería extraño que en Colombia se termine por tener una asimetría en el nivel intermedio de gobierno.

Por otro lado, la asimetría se verá reflejada en la reglamentación que se haga del Estatuto Especial. Será importante analizar alcance de esta figura al interior del funcionamiento de la región territorial. Por ahora, el artículo 14 de la Ley de Regiones se refiere únicamente a los principios que recogerá dicho Estatuto Especial, pero no le atribuye un valor concreto en la jerarquía normativa de la entidad territorial o de la estructura del Estado.

El establecimiento del principio denominado “Reconocimiento de la pluralidad y de la diversidad territorial” hace una referencia concreta al autogobierno y la diferenciación en la unidad del Estado, lo que podría llevar incluso a permitir la atribución de competencias o regular el régimen local al interior del territorio, pero para esto se requiere una atribución concreta que así lo permita. De la mano de la

---

<sup>34</sup> L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, 6a ed., Bolonia, Il Mulino, 2015, pp. 13-14.

<sup>35</sup> S. MUÑOZ MACHADO, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho público general*, 4a ed., Madrid, Agencia Oficial Boletín del Estado, 2015, pp. 124-130.

configuración de este Estatuto Especial se podrá saber el nivel de autogobierno que tendrá la región en los niveles de gobierno.

#### 4. ¿Hacia un nuevo modelo abierto de descentralización? Reflexiones finales

Esta parte final del estudio analiza críticamente los contenidos de la reforma de 2019, situándola dentro del contexto comparado, con especial referencia al modelo de Estado regional, entendido como una forma de descentralización de alguna manera intermedia entre aquellas de países federales y países centralizados. Esta representa una categoría relativamente nueva en perspectiva comparada, que se ha ido afirmando después de la segunda guerra mundial, a raíz principalmente de la experiencia italiana<sup>36</sup> – además de la española del Estado autonómico (desde 1978) y de Bélgica hasta 1994. El modelo que representó la inspiración para los constituyentes italianos fue el sistema descentralizado adoptado en la Constitución de la Segunda República española de 1931, cuya experiencia empero se vio bloqueada por el franquismo a los pocos años. Metodológicamente, esta comparación se fundamenta en el contraste entre una regulación específica y el modelo más cercano al concepto teórico, tal y como se ha concretado en las experiencias más representativas<sup>37</sup>.

Por lo general, el Estado regional se suele entender más desde la perspectiva de sus diferencias con respecto a los federales y unitarios, que en su autónoma configuración descriptiva y prescriptiva. Por ejemplo, ha sido definido como el “hermano menor” del modelo federal<sup>38</sup>; asimismo, atenta doctrina ha considerado que se trataría de una definición “paraguas” que tiene la finalidad de identificar un fenómeno parecido, pero con intensidad distinta<sup>39</sup>. Sin embargo, a través de un examen cualitativo no sería difícil demostrar que las regiones italianas y las Comunidades Autónomas españolas están dotadas de más autonomía que los Estados de algunas federaciones, como Austria o México.

---

<sup>36</sup> Incluso antes de que la Constitución italiana entrase en vigor, G. AMBROSINI, *Un tipo intermedio di Stato tra l'unitario e il federale caratterizzato dall'autonomia regionale*, 1933, en ID., *L'ordinamento regionale. La riforma regionale nella Costituzione italiana*, Bologna, 1957, pp. 3-10. En la doctrina italiana, véanse además L. VANDELLI, *Regionalismo*, en *Enciclopedia Treccani-Scienze Sociali*, Roma, 1996; A. LA PERGOLA, *Tecniche costituzionali e problemi delle autonomie garantite. Riflessioni comparatistiche sul federalismo e sul regionalismo*, Padua, CEDAM, 1987; G. LUCATELLO, *Lo Stato regionale quale nuova forma di Stato*, en ID., *Scritti giuridici: nuova raccolta*, coordinados por A. REPOSO – N. OLIVETTI RASÓN – L. PEGORARO, Padua, CEDAM, 1990, p. 111 ss.; A. D'ATENA (ed.), *Federalismo e regionalismo in Europa*, Milán, Giuffrè, 1994; G. CERRINA FERONI – G. TARLI BARBIERI (eds.), *Le Regioni dalla Costituente al nuovo Senato della Repubblica*, Nápoles, Edizioni scientifiche italiane, 2016. Un examen de su evolución en español se encuentra en S. RAGONE, *El regionalismo italiano en tres etapas*, en G. MENDOZA MARTELO – J. CEPEDA AMARÍS – L. ESTUPIÑÁN ACHURY, *Una mirada a las regiones desde la justicia constitucional*, op. cit., pp. 95-119.

<sup>37</sup> Sobre esta cuestión, M. BOGDAN, *Concise introduction to Comparative Law*, Groningen, Europa Law Publishing, 2012, p. 26 ss.; R. HIRSCHL, *Comparative Matters. The Renaissance of Comparative Constitutional*, Oxford, OUP, 2014, p. 224 ss.

<sup>38</sup> P. HÄBERLE, *Föderalismus, Regionalismus und Kleinstaaten in Europa*, en *Europäische Rechtskultur: Versuch einer Annäherung in zwölf Schritten*, Baden-Baden, Nomos, 1994, p. 257 ss.

<sup>39</sup> F. PALERMO, K. KÖSSLER, *Comparative Federalism. Constitutional Arrangements and Case Law*, Oxford, Hart, p. 51 ss.

Las razones que pueden llevar a una organización de carácter regional residen en las diferencias étnicas, religiosas, lingüísticas presentes en el territorio – en ello, no hay diferencias sustanciales con los Estados federales, si bien es principalmente (pero no solamente, como se verá a continuación) el origen de la descentralización que da contenido a la dicotomía federal/regional. Los ordenamientos que se acercan más al modelo “puro” de Estado regional, dentro del contexto europeo, como se mencionaba, son el italiano y el español. Los dos presentan hoy características muy interesantes bajo varios perfiles, debido a los desarrollos y modificaciones que han sufrido en los últimos años. Portugal, al contrario, no se debería calificar como un Estado regional en sentido estricto, puesto que, aparte de las dos Regiones Autónomas insulares de Azores y Madeira – que tienen funciones legislativas –, el territorio continental está dividido en Regiones administrativas.

Sobre Italia, cabe destacar que el art. 5 de la Constitución de 1948 establece el principio unitario al lado de los de autonomía y descentralización. El proceso de implementación del regionalismo italiano se ha dado de forma distinta según el tipo de región de referencia, ya que existen dos tipos, las “especiales”, cuya realización fue bastante rápida; y las “ordinarias”, que necesitaron un proceso complejo, que finalizó en los años 70, con la cesión de las competencias administrativas y la aprobación de los estatutos de autonomía (que entonces exigían también el voto favorable del Parlamento, puesto que se adoptaban con ley ordinaria). El carácter asimétrico del modelo representa un elemento en común con el otro sistema regional del continente, es decir, el español. Sobre España, cabe destacar, en primer lugar, que la presencia de “nacionalidades y regiones” en el territorio español es reconocida en la Constitución de 1978 (art. 2). A las mismas se atribuye el derecho a la autonomía, a implementarse con un sistema dual que diferencia entre dos tipos de Comunidades, lentas y rápidas, según las competencias que cada una de las dos categorías podía adquirir en su acceso a la autonomía.

Rasgos comunes a las experiencias de regionalismo (vs. las federales) serían, en particular: a) el origen de la descentralización, basado en la delegación de competencias del centro hacia las periferias; b) la ausencia de constituciones regionales (sino la adopción de estatutos); c) la atribución de poderes legislativos a los parlamentos regionales, diversamente denominados, por la Constitución estatal; d) la existencia de formas de autonomía financiera y de gestión. Si estos parecen sometibles a excepciones, hay otros dos criterios, elaborados más tarde por la doctrina, que resultan muy útiles, a saber: la estructura del Parlamento, donde la cámara alta no es representativa de las regiones – mientras que lo es de los Estados federados en los casos de federalismo –; y la falta de participación de las regiones en los procesos de reforma constitucional<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> Véanse A. REPOSO, *Profili dello Stato autonomico. Federalismo e regionalismo*, Turín, Giappichelli, 2005, p. 87 ss.; T. GROPPPI, *Federalismo e costituzione. La revisione costituzionale negli Stati federali*, Milán, Giuffrè, 2001. Un examen crítico de

Las características de la Ley de Regiones colombiana encajan solo parcialmente en aquellas que se acaban de mencionar, entre ellas, en la naturaleza *top-down* del proceso de descentralización y en la ausencia de Constituciones regionales. La primera diferencia reside en la falta de poderes legislativos autónomamente establecidos en la Constitución, ya que no habría competencias propias, sino sólo competencias atribuidas por los departamentos o delegadas por el Estado. Incluso, al tratarse de una reforma implementada a través de ley ordinaria, faltaría la constitucionalización de los elementos básicos, si bien en la exposición de motivos se puede leer que la voluntad del legislador era retomar el sueño de los Constituyentes de 1991 de crear las regiones como parte de la organización territorial del Estado colombiano. Desde esta perspectiva, también hay que subrayar la peculiar regulación del Estatuto (art. 14) y de sus principios rectores, sin que se fije su contenido o finalidad, remitiendo para ello a la decisión del Gobierno nacional. Estos caracteres concretos demuestran además la relevancia crucial del marco constitucional de referencia, en el cual, por un lado, se aceptaba y reconocía la doble naturaleza de las regiones – administrativa y de entes territoriales – y, por otro, se encomendaba al legislador (futuro) su concreción. Esta opción por un “modelo abierto” ha sido avalada posteriormente por la Corte Constitucional, que ha dejado margen a las fuentes sub-constitucionales para que puedan dar contenido a la autonomía territorial.

Aunque se reconoce cierta autonomía para la gestión, no se establecen transferencias del Sistema General de Participaciones con el fin de financiar competencias específicas; solo se permite que el Gobierno nacional incluya una partida presupuestaria para la co-financiación. Sin embargo, la LOOT fijaba que las RAP no representarían gasto del presupuesto general del Estado, con lo cual las normas contenidas en la Ley de Regiones (en particular en el art. 5) conllevan una novedad, es decir, las partidas para cofinanciar proyectos de impacto regional; asimismo las RAP estarán autorizadas a plantear proyectos de inversión al sistema nacional de regalías.

Finalmente, lo que sí impacta es la naturaleza de ente de segundo nivel de las RET, donde hay una elección casi “indirecta” de los miembros de la junta, que son los gobernadores de los departamentos (y el alcalde de Bogotá, si corresponde). El gerente regional, además, es elegido por la misma junta y difícilmente se podrá comparar con un verdadero presidente o gobernador elegido mediante voto popular. Es interesante que el proyecto de ley inicial hacía hincapié en la creación de gobernadores y asambleas regionales dotados de legitimación popular, pero estos elementos fueron modificados a lo largo del *iter legis*. No ha prevalecido, por lo tanto, aquella interpretación del art. 287 de la Constitución que impondría la elección directa de las instituciones territoriales.

---

las distinciones se encuentra en L. PEGORARO – A. RINELLA, *Sistemi costituzionali comparati*, Turín-Buenos Aires, Giappichelli-Astrea, 2017, p. 317 ss.

Teniendo en cuenta dichos elementos cualitativos que alejan este nuevo sistema colombiano del modelo regional de descentralización política, pues las RET, a pesar de su naturaleza de entidad territorial, conservarían rasgos de sus antecedentes, cabe incluir una referencia al “regionalismo atípico” francés. Francia, tradicionalmente unitaria y “homogénea” en términos de descentralización, también ha intentado hace unos quince años llegar a un sistema regional, pero a través de la institución de regiones administrativas, sin poderes legislativos<sup>41</sup>. La naturaleza plural de las regiones francesas, que son sobre todo divisiones administrativas y distritos electorales, no ha impedido que se creasen consejos regionales elegidos directamente ni presidentes dotados de poder ejecutivo, aunque sometidos a la autoridad de los prefectos. Asimismo, tienen autonomía reglamentaria y financiera, pues el consejo decide acerca de las transferencias estatales y los impuestos recaudados a nivel regional.

Globalmente, la Ley de Regiones representa una suerte de adaptación de distintos modelos de descentralización, una respuesta autóctona a la necesidad de mecanismos de asimetría, fuertemente influenciada por la historia del país y el formante cultural. Lo demuestran aquellos principios que tendrán que ser desarrollados a través del Estatuto Especial, entre ellos, la diversidad territorial, la reducción de las brechas socioeconómicas, la protección de la sostenibilidad ambiental y de la diversidad cultural; todos principios que reflejan una visión de la descentralización claramente afectada por elementos etnológicos, geográficos, ambientales, jurídicos que justifican la adopción de un modelo asimétrico sin instituir algo completamente nuevo, sino basándose en las RAP anteriormente creadas. Por otra parte, si bien es una solución práctica y si bien se puede entender como una forma de prudencia a la hora de superar un sistema en pie por alrededor un siglo, la utilización de las RAP ya existentes implica, a la vez, la aceptación de una asimetría quizás aún más evidente que en otros modelos de descentralización. En efecto, sólo aquellas RAP que existan desde hace más de cinco años podrán acceder a esta forma nueva de autonomía y es necesario recordar que hay partes del territorio donde no hay ninguna.

Colombia ya está acostumbrada a una organización con geometría variable, en términos geográficos y teleológicos, al tener entes distintos en su extensión y en sus finalidades: las CAR, encargadas de protección del medio ambiente, recursos naturales y desarrollo sostenible; las RAP como instancia de colaboración entre los departamentos para aunar esfuerzos administrativos y económicos en función del desarrollo económico y social, la inversión y la competitividad regional; y finalmente los CORPES, anteriores, con un rol de planificación y desarrollo. Estos últimos presentan un nivel de complejidad añadido, es decir, una composición mixta, donde participan representantes del nivel central y de los entes descentralizados. Añadido a todo ello, el modelo de la Ley de Regiones podría sumar un elemento de

---

<sup>41</sup> Véase M. CALAMO SPECCHIA, *Un nuovo “regionalismo” in Europa. Il decentramento territoriale della Repubblica francese*, Milán, Giuffrè, 2004.



complejidad, puesto que no todas las RAP podrían usar esta oportunidad o tener ocasión de hacerlo y podrían no llegar a cubrir todo el territorio.

Finalmente, desde la perspectiva del comparatista, a la luz del análisis desarrollado, la Ley de Regiones presenta varios perfiles de interés, más allá de la superposición de los modelos históricos autóctonos y de ejemplos extranjeros. Nos referimos en particular a la relevancia de elementos extra-jurídicos que han tenido y tienen un impacto fundamental en los intentos de descentralización, es decir, las características geográficas y sociales del país, con lo cual se ha hablado de una descentralización basada en “divisiones culturales y naturales”. Esta nueva organización, como se decía, por un lado, refleja algunos rasgos típicos de los modelos regionales; por otros se aleja de ellos y por otros, potencialmente, podría hasta insertar elementos federales, dando competencias a las regiones sobre la organización del gobierno local correspondiente. Una vez más, los desarrollos constitucionales colombianos demuestran la vitalidad de la experimentación jurídica latinoamericana y la imposibilidad de reducir experiencias complejas e históricamente determinadas en los estrechos límites de los modelos clásicos.