

De la inconveniencia al desdibujamiento de la región territorial en Colombia

NAIDÚ DUQUE CANTE¹

RESUMEN

Este artículo muestra la evolución que sufrió el concepto de región como entidad territorial desde su concepción original contenida en la Constitución Política de 1991, hasta llegar a la ley que autorizó su materialización (Ley 1962 de 2019). La receta constitucional para la creación de regiones por la unión de dos o más departamentos, tomada de Francia, resultaba inconveniente al dejar de lado su reconocimiento como fenómeno histórico. Pero la ley que finalmente estableció las condiciones para la creación de la figura agregó más defectos a nuestro diseño institucional al concebir una entidad que se ajusta más a un esquema asociativo que a una entidad territorial.

Palabras clave: región territorial, región administrativa y de planificación, departamento, Estado unitario, Estado regional.

1 Profesora de carrera de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), Bogotá, Colombia. Doctora en Modelado en Política y Gestión Pública, Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, Bogotá, Colombia. Correo-e: naidu.duque@esap.edu.co. Enlace Orcid: 0000-0003-2129-7272. Fecha de recepción: 2 de agosto de 2022. Fecha de modificación: 15 de septiembre de 2022. Fecha de aceptación: 1.º de octubre de 2022. Para citar el artículo: DUQUE CANTE, NAIDÚ, "De la inconveniencia al desdibujamiento de la región territorial en Colombia", *Revista digital de Derecho Administrativo*, Universidad Externado de Colombia, n.º 29, 2022, pp. 35-58. DOI: <https://doi.org/10.18601/21452946.n29.03>.

From the Inconvenience to the Blurring of the Territorial Region in Colombia

ABSTRACT

This article shows the evolution that the concept of region has suffered as a territorial entity from its original conception contained in the Political Constitution of 1991, until enacting the law that authorized its materialization (Law 1962 of 2019). The constitutional prescription for the creation of regions by the union of two or more departments, taken from France, was inconvenient as it left aside its recognition as a historical phenomenon. However, the law that finally set up the conditions to create regions added new flaws to our institutional design by envisioning an entity that is more in line with an associative scheme of entities than a territorial one.

Keywords: Territorial Region, Administrative and Planning Region, Department, Unitary State, Regional State.

INTRODUCCIÓN

En el diseño territorial colombiano ha sido característico el modelo unitario, cuya adopción, en la conformación de la República hasta la segunda mitad del siglo XX, fue marcadamente centralizado. La flexibilización del modelo comenzó con la reforma constitucional de 1968 mediante la introducción de las transferencias y la creación de dos de los esquemas asociativos territoriales más importantes que ha tenido el país, las áreas metropolitanas y las asociaciones de municipios. Fue con la expedición de la Constitución de 1991 que se consolidó el modelo descentralizado y la autonomía territorial, cuyas destinatarias, las entidades territoriales, para entonces los municipios, los distritos y los departamentos, eran las representantes de un diseño territorial histórico.

La importancia de la descentralización radica en la posibilidad de acercar el Estado al ciudadano en lo que concierne a la toma de decisiones y la provisión de los servicios sociales que este requiere. Así que la Constitución dejó abierta la posibilidad para crear nuevos tipos de entidades territoriales que podrían entrar a fortalecer el rol del Estado en estas materias. Este es el caso de las entidades territoriales indígenas –como entes novedosos de nivel local–, las regiones por la unión de dos o más departamentos y las provincias por la sumatoria de dos o más municipios del mismo departamento. Hasta el

momento solo las regiones han sido autorizadas, lo cual se logró mediante la Ley 160 de 1993. Sin embargo, lo que muestra este artículo es cómo se pasó de una concepción de la región entidad territorial (RET) contenida en la Constitución Política de 1991, que la concebía apenas como una subdivisión político-administrativa sin considerar las características históricas del territorio, a una entidad con características propias de un esquema asociativo.

Para ello, este análisis explora inicialmente las diferentes interpretaciones que existen alrededor del polisémico concepto de región, luego se revisan las alternativas de diseño territorial de los Estados federal, unitario y regional, y la importancia de los niveles intermedios, en especial los que responden a la denominación de región y los que incorporan la lógica de las regiones históricas. Posteriormente se revisa el concepto de región incorporado en la Constitución Política de 1991 y las implicaciones que debería generar la creación de la región como entidad territorial, tomando en cuenta las características de las demás entidades territoriales existentes. Finalmente, se analizan las características que adquirió la figura de la RET en la ley que autorizó su creación y se comparan tanto con las de las demás entidades territoriales como con las de la región administrativa y de planificación especial (RAP) que es la figura que la antecede.

1. DEFINICIÓN DE REGIÓN

El concepto de región es uno de los más utilizados no solo dentro del estudio de la geografía, sino que también forma parte de otras disciplinas que reconocen su importancia, otorgándole con ello una gran diversidad de interpretaciones que difieren unas de otras dependiendo de los puntos de referencia a partir de los cuales se analiza. Estas pueden referirse a los diferentes valores que están involucrados en su descripción, los momentos históricos y los propósitos que lo rodean, así como a los ámbitos espaciales a partir de los cuales se define su alcance territorial². De acuerdo con Ramírez, el concepto de región se construye "entorno a la comprensión o identificación de un patrón o parámetro de conducta de una variable de interés"³, el cual puede tener un carácter social o económico, y debe entenderse en una lógica geográfica o territorial.

El estudio de las regiones tiene su antecedente más remoto en la Grecia antigua y otros pueblos que buscaban conocer el territorio y registrar mediante representaciones cartográficas el mundo que conocían. En sus orígenes, este conocimiento se denominó corografía y su vigencia trascendió a través

2 LUIS MAURICIO CUERVO GONZÁLEZ, *Pensar el territorio: Los conceptos de ciudad-global y región en sus orígenes y evolución*, Santiago: Cepal, 2003.

3 JORGE ISAURO RAMÍREZ, *Teorías de la región*, México: Eumed.net, 2000, p. 3.

de los siglos atravesando el medioevo y, posteriormente, durante la época renacentista, adquirió interés para propósitos de exploración, colonización y localización. Como resultado de este creciente interés se produjeron importantes documentos de naturaleza cartográfica, entre los que se incluyen atlas continentales y mundiales, y diccionarios geográficos. Más adelante, durante el siglo XIX, surgió la geografía como disciplina científica, la cual sirvió a los propósitos de expansión colonial de las naciones europeas y a la consolidación de los nacionalismos de los Estados modernos⁴.

En su origen, la geografía concibió a la región a partir de sus características naturales homogéneas, dando lugar así al concepto de regiones naturales, entendidas como unidades que se diferencian entre sí por su carácter montañoso, de llanura o de cuenca, o por sus características climáticas o geográficas. En tal sentido, la región fue entendida por sus continuidades o uniformidades debido a las afinidades que caracterizan a sus componentes internos⁵. El concepto de región natural propone que los elementos naturales responden a una determinada organización, lo cual hace que cada unidad geográfica sea distinta de las demás, otorgándoles, de esa manera, un carácter único. Asimismo, se propuso que las características del medio físico sirven para explicar las dinámicas sociales que tienen lugar a su interior, dando lugar a la concepción de que el ambiente ejerce un dominio sobre la forma como se desarrolla la sociedad⁶.

A estas perspectivas se suma una distinta, que le confiere al concepto un carácter más económico dentro de lo que se ha concebido como región funcional o nodal, que considera que los límites regionales son fluidos y su determinación depende de la economía⁷. Esta perspectiva no se ajusta a la lógica de la homogeneidad, sino a la existencia de una articulación interna que da lugar a una estructuración ordenada, que involucra personas, bienes e información, dando como resultado regiones representadas en "áreas de mercado o cuencas de empleo"⁸. Esto produce una concepción de región referente a sus diferentes dimensiones espaciales, como urbe, metrópolis o megalópolis, que describen los diferentes tamaños que puede adoptar una ciudad en su proceso de expansión y vinculación con sus ámbitos geográficos circundantes⁹.

4 JOSÉ GASCA ZAMORA, *Geografía regional: La región, la regionalización y el desarrollo regional en México*, México: Instituto de Geografía Unam, 2009, p. 161.

5 GERALDO INÁCIO MARTINS, "Da região natural à biorregião: A natureza como fundamento para divisão do espaço geográfico". *Revista da Anpege*, vol. 13, n.º 21, 2017, pp. 42-72.

6 JOSÉ ANTONIO GARCÍA GONZÁLEZ, "El determinismo ambiental en dos autores clásicos: Hipócrates y Herodoto", *Baetica, Estudios de Historia Moderna y Contemporánea*, n.º 27, 2005, pp. 307-329.

7 ROGÉRIO HAESBAERT, *Regional-global: Dilemas de la región y de la regionalización en la geografía contemporánea*, Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional, 2019.

8 JOSÉ GASCA ZAMORA, *op. cit.*, p. 161.

9 JOSÉ ANTONIO ROSIQUE CAÑAS y GUILLERMO JOAQUÍN JIMÉNEZ MERCADO, "Megalópolis: La necesaria gestión urbana de escala regional", *Buen Gobierno*, n.º 26, 2019, pp. 1-28.

La agregación de factores condujo a su vez a la consideración de la existencia de diferentes escalas y componentes que se articulan y superponen unos con otros, en una lógica holística que integra elementos geográficos con factores sociales, culturales y económicos, pero donde uno de los componentes puede sobresalir y actuar como factor principal alrededor del cual gravitan los demás¹⁰. En tal sentido se puede hablar de regiones económicas, dentro de las cuales puede hablarse de regiones ganaderas, cafeteras, mineras, etc., pensando en el aporte que realizan estas regiones al PIB¹¹. No obstante, estos factores pueden coexistir con otros énfasis regionales derivados de la dinámica cultural o histórica, que darían lugar a regiones de otra naturaleza, más referidas al sentido que los seres humanos que habitan el territorio le otorgan a este. Esto redundaría en el reconocimiento de la presencia de identidades y sentido de pertenencia representados en aspectos metafísicos, en forma de creencias, valores, historias compartidas, orientaciones religiosas, actitudes y formas de ver el mundo en general¹².

Finalmente, y en articulación con el enfoque de este artículo, se encuentra la concepción de la región como división político-administrativa, la cual coincide con el significado que se le dio originalmente a este concepto en la Roma de la antigüedad para referirse a las áreas que se encontraban sometidas al control del Imperio. De acuerdo con Gasca, el origen etimológico del término está relacionado con el "verbo *regere* que significa dirigir, guiar, mandar, trazar límites y con la raíz *reg*, del cual se originaron los términos castellanos de reino, regente, regla, regidor"¹³. En este contexto, el concepto de región está relacionado con un ámbito territorial que se encuentra sujeto a relaciones de poder que ejercen determinados actores políticos y, por lo tanto, denota una división territorial que puede derivar en diferentes tamaños territoriales y jurisdiccionales¹⁴. De acuerdo con esta perspectiva, las regiones son subdivisiones de carácter intermedio, lo cual implica que están compuestas por otras unidades territoriales a las que se les ha reconocido un carácter de entidad territorial, que puede ser local o también intermedio¹⁵.

10 SERGIO BOISIER, "La gestión regional: un enfoque sistémico", *ILPES*, vol. 91, n.º 9, 1991, p. 28.

11 TADEO HUMBERTO SANABRIA, "Los alcances del concepto de región", *Revista Bitácora Urbano Territorial*, vol. 11, n.º 1, 2007, pp. 234-239.

12 HUGO CAMPOS-WINTER, "Estudio de la identidad cultural mediante una construcción epistémica del concepto identidad cultural regional", *Cinta de Moebius*, n.º 62, 2018, pp. 199-212; HÉCTOR TEJERA GAONA, "La identidad cultural y el análisis regional", *Nueva Antropología*, vol. 12, n.º 41, 1992, pp. 47-58.

13 JOSÉ GASCA ZAMORA, *op. cit.*, p. 31.

14 ROGÉRIO HAESBAERT, *op. cit.*, p. 178.

15 FRANCISCO ENRÍQUEZ, *Gobiernos intermedios: Entre lo local y lo nacional*, Quito: Congope - Abya-Yala, 2017; JUAN CARLOS RAMÍREZ y JOHAN DE AGUAS, *Configuración territorial de las provincias de Colombia*, Santiago: Cepal, 2016, p. 174.

Esta concepción de región está referida a la forma como se estructura territorialmente un Estado para garantizar el cumplimiento de sus funciones rompiendo con el diseño centralizado y propendiendo por un mayor acercamiento con el territorio y sus poblaciones¹⁶. Además, los criterios para determinar estas unidades territoriales pueden a su vez responder a cualquiera de los factores antes mencionados, relativos a la composición geográfica del territorio y sus características naturales y sociales, o sus particularidades culturales o históricas. También se pueden establecer ordenamientos territoriales alrededor de las condiciones económicas del territorio, lo que daría lugar a la identificación de lugares o ciudades centrales o a la vocación económica de los territorios¹⁷. Si bien la regionalización como espacio para el ejercicio del poder puede no coincidir con otras formas de regionalización de naturaleza económica, social o ambiental, los estudios recientes propenden por una orientación de diseño intermedio en el que se observen las articulaciones entre los recursos naturales y las personas¹⁸. Esta dinámica se puede observar en formas de organización territorial de cualquier tipo de Estado que haya acogido las regiones como parte de su configuración intermedia, pero principalmente se observa en los denominados Estados regionales, cuyos niveles intermedios reflejan trayectorias históricas que articulan factores sociales, económicos y culturales, y que generan diferencias identitarias claras¹⁹.

2. LA IMPORTANCIA DE LAS REGIONES EN EL DISEÑO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO DE LOS ESTADOS

Las regiones pueden ser las denominaciones de subdivisiones territoriales al interior de los Estados, que para el caso de Europa constituyen unidades territoriales que históricamente cobraron gran protagonismo a la par del de los Estados mismos, al grado de constituir organizaciones internacionales de carácter no gubernamental. Entre estas se encuentra la Asamblea de Regiones de Europa, compuesta por trescientas regiones que recogen alrededor de cuatrocientos millones de habitantes y que además juegan un papel protagónico frente a la Unión Europea, donde han buscado su propia participación en el proceso de toma de decisiones²⁰. Si bien recientemente la Cámara de las Regiones del

16 JOAN MACDONALD y DANIELA SIMIONI, *Consensos urbanos. Aportes del Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos (LC/L. 1330-P)*. Santiago: Cepal, 1999, p. 78.

17 JUAN CARLOS RAMÍREZ y JOHAN DE AGUIAS, *op. cit.*, p. 63.

18 *Ibid.*

19 ENRIQUE VELOSO PUIG, *Hacia una estructuración regional de los Estados modernos*, Madrid: Documentación Administrativa, 1976, p. 169.

20 SANTIAGO PETSCHEN, "Una Europa de Estados, de pueblos y de regiones", *Política y Sociedad*, vol. 28, 1998, pp. 63-69.

Consejo de Europa presentó un estudio en el que se llegó a la conclusión de que la evolución de la regionalización no había mostrado avances significativos dando lugar a un reforzamiento del poder central de los Estado²¹, las regiones siguen manteniendo su presencia como contrapeso a las tendencias homogeneizadoras de la Unión Europea.

De acuerdo con la Declaración sobre el Regionalismo en Europa, las regiones reflejan el pluralismo identitario europeo que matiza las identidades nacionales, en tanto "los ciudadanos se identifican cada día más con su región a través de lazos históricos, lingüísticos, culturales, sociales, económicos y geográficos, cuya variedad constituye una riqueza inagotable"²². En la mayoría de los casos, las regiones están totalmente integradas al interior de los marcos normativos estatal y europeo, no obstante, existe un tipo de regiones cuyas particularidades históricas y lingüísticas exigen un tratamiento distinto. Esto con el fin de garantizar la definición de sus propios estatutos en los que cuenten con poderes ejecutivos, legislativos y judiciales, y con ello se logre reconocer las asimetrías territoriales existentes y se puedan contrarrestar los intereses separatistas²³. El respeto y reconocimiento de la autodeterminación en estos casos no alberga el propósito de establecer Estados separados, sino el de conformar una nación y formar parte de un orden superior con el cual se puedan negociar sus demandas y derechos²⁴.

El Consejo de Europa propuso una definición de región en la que, aunque se reconoce que el concepto puede variar en algunos aspectos entre países, se refiere a una comunidad humana que vive al interior de un país y que "se distingue por su homogeneidad cultural histórica, geográfica y económica o una combinación de esos elementos que lleva a su población a perseguir objetivos e intereses comunes"²⁵. Si bien se han propuesto críticas tanto referentes a la dificultad de los Estados de lograr una correspondencia directa entre nación y Estado, así como a la de producir unidades territoriales totalmente coincidentes con la diversidad nacional, recientemente se ha considerado que la regionalización está más relacionada con propósitos de generación de desarrollo y avance económico, así como de cooperación y cambio social²⁶.

Esto ha dado lugar para que comunidades, provincias y territorios históricos diferentes se hayan unido para conformar regiones culturales unificadas,

21 IGOR FILIBI, "Federalismo y regionalismo en Europa: ¿Hacia qué camino político camina la UE?", *Cuadernos Europeos de Deusto*, n.º 60, 2019, pp. 125-156.

22 SANTIAGO PETSCHEN, *op. cit.*, pp. 63-69.

23 IGOR FILIBI, *op. cit.*, pp. 125-156.

24 MICHAEL KEATING, "La integración europea y la cuestión de las nacionalidades", *Revista Española de Ciencia Política*, n.º 16, 2007, pp. 9-35.

25 MARKUS KOTZUR, "Federalismo, regionalismo y autonomía local como principios estructurales del espacio constitucional europeo", *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n.º 1, 2004, pp. 47-74.

26 MICHAEL KEATING, *op. cit.*, pp. 9-35.

como han sido los casos de Flandes, País Vasco y Gales²⁷. Estos territorios han jugado un rol trascendental para el funcionamiento del Estado dentro de las tendencias descentralizadoras, ya que la mayoría de la población europea considera que los niveles regionales son los más adecuados para la administración de servicios sociales como salud y educación²⁸. Como herramienta de diseño del Estado, la descentralización es consustancial a la democratización ya que busca contrarrestar el centralismo mediante la redistribución de las responsabilidades públicas entre los diferentes niveles territoriales y el fortalecimiento de los vínculos entre el Estado y la sociedad civil²⁹. Como instrumento, la descentralización se puede entender como una intervención organizadora en la distribución de tareas y obligaciones entre niveles territoriales, y también cumple un papel importante en la legitimidad del ejercicio del poder³⁰.

No obstante, tanto el concepto de región como el de descentralización deben entenderse también en el marco del tipo de Estado en lo que respecta a su forma de organización territorial, por lo que no es lo mismo hablar de estos fenómenos en Estados federales, unitarios o regionales. Estas formas de organización las podemos encontrar en las diferentes regiones del mundo, así que no se puede hablar de la predominancia de alguno de esos modelos, aunque sí de la tendencia por avanzar cada vez más hacia el reconocimiento de los territorios, sus diferencias y su capacidad para participar en las decisiones que tocan los asuntos públicos.

Los Estados federales tienen una forma de organización territorial que se caracteriza por reconocerle un protagonismo importante a sus niveles intermedios de gobierno, como es el caso de los estados de los Estados Unidos, los *Länder* alemanes, las provincias canadienses, las regiones belgas o los cantones suizos. Con lo cual, este tipo de Estado se caracteriza por contar con distintos centros de impulsión política, en donde los niveles intermedios y el nivel federal tienen un poder comparable y se rigen por un principio de coordinación³¹. Si bien son equiparables, es necesario tomar en cuenta que su poder es ejercido sobre ámbitos territoriales y asuntos diferentes. En el caso del nivel central, le asisten aquellos asuntos que rigen para todo el territorio establecidos originalmente en una constitución federal.

De igual manera, cada caso es particular, como el del Estado alemán, donde se observa una predominancia del Estado federal frente a los *Länder* en cuanto

27 *Ibid.*

28 JOAN COSTA I FONT, "Descentralización de los sistemas sanitarios europeos: ¿Entre la innovación y la eficiencia?", *Ekonomiaz*, n.º 81, 2012, pp. 130-147.

29 FERNANDO CARRIÓN, "La descentralización: una perspectiva comparada entre América Latina y Europa", *Quórum*, n.º 8, 2004, p. 19-33.

30 MARKUS KOTZUR, *op. cit.*, pp. 47-64.

31 HUMBERTO NOGUEIRA, "El Estado unitario, los procesos de descentralización regional y el Estado federal". *Revista de Estudios Urbano Regionales*, n.º 12, 1985, pp. 34-35.

al poder que le otorga la Constitución y la fuerza de las leyes generales sobre las específicas³². En el caso de los territorios miembros, su ámbito de actuación, plasmado en sus propias constituciones, se refiere a sus asuntos particulares. Es de destacar que los máximos niveles intermedios en un Estado federal comparten con el nivel federal competencias legislativas, judiciales y administrativas definidas tomando en cuenta los ámbitos de actuación correspondientes a cada nivel territorial³³. En el caso de Bélgica, antiguo Estado unitario, se aplica un principio de paralelismo de competencias internas y externas cuyo propósito es fortalecer la autonomía de las comunidades y las regiones, permitiendo, por ejemplo, que tanto el nivel federal como las comunidades y las regiones gestionen sus propias relaciones exteriores³⁴.

En lo que respecta a los Estados unitarios, estos cuentan con un único centro de impulsión de poder, el cual concentra las funciones constitucional, legislativa y judicial, y puede compartir las funciones de la rama ejecutiva con los otros niveles territoriales³⁵. A diferencia del modelo federal, los niveles subnacionales en el Estado unitario solo pueden asumir funciones de la rama ejecutiva, para lo cual la descentralización permite que puedan elegir sus propias autoridades administrativas, recaudar impuestos y recibir recursos provenientes del centro, así como contar con funciones propias referentes a la provisión de bienes y servicios sociales de impacto territorial³⁶. Con lo cual, las entidades subnacionales están sujetas a una sola constitución, un único cuerpo legislativo y un solo conjunto de autoridades e instituciones de naturaleza judicial, que están ubicados en el nivel nacional y rigen por igual para todo el territorio³⁷.

Aunque en su origen los Estados unitarios se caracterizaron por su elevado centralismo, en el que incluso las funciones administrativas fueron asumidas casi en su totalidad por órganos nacionales, en la actualidad estos Estados han adoptado formas de organización descentralizadas a través de las cuales se ha logrado flexibilizar la rigidez administrativa para dar paso al reconocimiento, así sea en grado limitado, de la autonomía territorial³⁸. Para lograr el adecuado funcionamiento del andamiaje administrativo, las reformas del siglo XX tendieron a introducir mecanismos orientados a articular la centralización

32 KONRAD HESSE, "El Estado federal unitario", *Dereito Público*, vol. 50, n.º 10, 2013, pp. 425-456.

33 NAIDÚ DUQUE CANTE y ANDRÉS CHAVARRO VELANDIA, *El municipio en el marco de la descentralización y las relaciones intergubernamentales en Colombia*, Bogotá: Politécnico Granacolombiano, 2020, p. 224.

34 DOMINIK HANF, "El proceso de integración europea en Bélgica. Premisa y marco de la federalización de un antiguo Estado unitario", *Revista Española de Derecho Europeo*, n.º 6, 2003, pp. 253-277.

35 PEDRO ALFONSO HERNÁNDEZ, *Descentralización, desconcentración y delegación en Colombia*, Bogotá: Legis Editores, 1999, p. 404.

36 NAIDÚ DUQUE CANTE y ANDRÉS CHAVARRO VELANDIA, *op. cit.*, p. 224.

37 JUAN FERNANDO BADÍA, "El Estado unitario", *Revista de Estudios Políticos*, n.º 195, 1974, pp. 9-48.

38 PEDRO ALFONSO HERNÁNDEZ, *op. cit.*, p. 404.

con la descentralización, entendiendo que para la rama ejecutiva hay asuntos de carácter general y otros de impacto territorial³⁹. Asimismo, se profundizaron instrumentos que buscaban aumentar los grados de desconcentración administrativa, la cual resulta útil para llevar a cabo políticas y programas establecidos desde el nivel nacional, y que se deben concretar mediante recursos centralizados⁴⁰.

Ejemplos de estos Estados los encontramos en países de América Latina como Colombia, Perú, Ecuador, Chile y Perú, y también en Europa, como son los casos de Suecia y Francia. En los casos de Chile y Francia, los niveles intermedios incluyen la denominación de regiones, sin embargo, estas no responden, necesariamente, a la misma lógica de las regiones históricas y culturales que mencionábamos anteriormente, ni a la lógica que estas pueden tener como máximo nivel intermedio al interior de un Estado federal. Al estar al interior de Estados unitarios, estas unidades son objeto de descentralización únicamente en términos administrativos, excluyéndolas de las posibilidades de expedir constituciones o leyes propias como sucede en los Estados federales⁴¹. En el caso de Francia, se trata de territorios que representan apenas un marco para la gestión de los intereses del Estado, a las que se les ha asignado una labor prospectiva, diferente a la de los departamentos y los municipios que mantienen su rol de administraciones de gestión frente a los problemas del día a día de los ciudadanos, lo que les otorga mayor visibilidad social⁴². En Chile, las regiones han sido unidades sobre las cuales han recaído medidas principalmente de desconcentración que, dentro de una lógica de planeación, han buscado articular las políticas nacionales de desarrollo con las locales⁴³.

Un modelo intermedio entre el Estado federal y el unitario ha sido propuesto a través de los denominados Estados regionales, que se fundamentan en niveles intermedios que buscan reconocer las realidades regionales históricas, culturales y lingüísticas. Sobre esta alternativa se destacan los casos de Italia y España, en los que si bien la nación concentra las funciones constitucional y judicial, las regiones tienen potestad legislativa además y, junto a las otras subdivisiones territoriales, también pueden ser objeto de descentralización administrativa⁴⁴. La posibilidad de expedir leyes en algunos asuntos les otorga a las regiones un mayor grado de autonomía del

39 MANUEL DÍAZ FLORES, "Federalismo fiscal y asignación de competencias: Una perspectiva teórica". *Economía Sociedad y Territorio*, vol. 3, n.º 11, 2002.

40 JUAN FERNANDO BADÍA, "El Estado unitario", *op. cit.*

41 NAIDÚ DUQUE CANTE y ANDRÉS CHAVARRO VELANDIA, *op. cit.*

42 CRISTINA ARES CASTRO-CONDE, "La regionalización à la française: El alcance del derecho a la experimentación", *Revista de Estudios Políticos*, n.º 143, 2009, pp. 31-55.

43 FEDERICO ARENAS, "El Chile de las regiones: Una historia inconclusa", *Estudios Geográficos*, vol. 70, n.º 266, 2009, pp. 11-39.

44 JUAN FERNANDO BADÍA, "El regionalismo en Europa", *Revista de Estudios Políticos*, n.º 216, 1977, pp. 9-56.

que puedan tener los niveles intermedios al interior de un Estado unitario, refiriéndose esta a una autonomía de naturaleza legislativa y no solamente administrativa, esta última también presente en los Estados unitarios⁴⁵. Normalmente se trata de Estados que dejaron atrás el modelo unitario y su excesivo centralismo al introducir alternativas de autodeterminación con el ánimo de reducir los intentos separatistas de algunos territorios⁴⁶.

El atributo de la autonomía se expresa de manera clara en el caso del Estado español al denominarse a sí mismo como Estado Autonómico Español o Estado de las autonomías, cuyas unidades intermedias se denominan ciudades y comunidades autónomas, y responden a la lógica de regiones históricas. Tanto en Italia como en España se reconoce autonomía legislativa al máximo nivel intermedio, pero los niveles territoriales más pequeños solo pueden descentralizarse en términos administrativos, con lo cual ejercen una mera potestad normativa similar a la de la totalidad de los entes territoriales en un Estado unitario⁴⁷.

3. LA REGIÓN EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991

Colombia es una república cuya trayectoria histórica la llevó a optar principalmente por el modelo unitario con tendencia mayoritariamente centralista durante el siglo XIX y la mayor parte del XX. En el marco de ese modelo, la organización territorial vivió una transformación tanto a nivel local como a nivel intermedio en términos de la denominación y las características de sus entidades territoriales. En el caso del nivel local, pasamos de tener distritos parroquiales y luego distritos municipales durante el siglo XIX, a concebir, en la tercera década del siglo XX, distritos y municipios como dos entidades distintas en términos el grado de importancia económica, política, histórica o cultural.

En lo que respecta al nivel intermedio, pasamos de tener departamentos, provincias y cantones con la Constitución de 1821, a tener solo provincias desde 1843 hasta 1863, cuando son remplazadas por estados, los que a su vez se subdividieron en provincias. Con la llegada de la Constitución de 1886, los estados se denominaron departamentos y fueron subdivididos en provincias. Estas últimas fueron eliminadas en 1936, momento en el que se agregaron al nivel intermedio las intendencias y comisarías. Posteriormente, la Constitución de 1991, con la que consolidamos el modelo unitario descentralizado, decidió mantener los municipios y distritos, e incluir a las entidades territoriales indígenas como una nueva alternativa para el nivel local. A nivel intermedio se

45 PEDRO ALFONSO HERNÁNDEZ, *op. cit.*, p. 404.

46 ARGIMIRO ROJO, "La experiencia del Estado regional en Europa: Un referente para el caso español", *Revista de Estudios Políticos*, n.º 127, 2005, pp. 233-273.

47 JUAN FERNANDO BADÍA, "El regionalismo en Europa", *op. cit.*, pp. 9-56.

mantuvieron los departamentos y se incluyeron las provincias y las regiones como posibilidades para este nivel territorial (artículo 286).

La importancia de los niveles locales es innegable al permitir reducir las distancias entre el Estado y la sociedad, y con ello mejorar las oportunidades de impacto en las decisiones públicas, por lo que en general no existen cuestionamientos sobre las diferentes opciones para este nivel propuestas para Colombia. No obstante, en lo que respecta al nivel intermedio es amplio el acuerdo alrededor de la conveniencia de mantener solo un tipo de entidad, llámese región, provincia o departamento, que sea responsable de las funciones de intermediación, coordinación, concurrencia, subsidiariedad y complementariedad frente a la acción municipal⁴⁸. Así que, en lugar de más niveles territoriales, los diferentes países han optado por figuras de naturaleza asociativa. En el caso de Alemania, la denominación de región se utiliza como alianza entre entes locales para apoyarlos en el cumplimiento de sus responsabilidades, que, aunque no son entes de la división territorial, sí cumplen funciones relativas al equipamiento en infraestructura y de servicios públicos⁴⁹.

En lo que respecta a Colombia, el artículo 306 estableció que la conformación de regiones debe producirse a partir de las regiones administrativas y de planificación (RAP), que son esquemas asociativos compuestas por dos o más departamentos, y que pueden transformarse en regiones territoriales (RET). La fórmula de dos o más departamentos para crear regiones fue tomada del modelo francés, en el que se creó la figura de la región pensando en las realidades históricas previas a la Revolución, aunque posteriormente adquirieron la dimensión económica que hoy las caracteriza. Este modelo contrasta, en este y otros aspectos, con la realidad de nuestro país debido a las diferencias presentes tanto en el origen como en el tamaño de los departamentos de ambos países, y en las diferencias en los propósitos y tamaño que tendrían las regiones. En primera medida, los departamentos franceses se originaron en el marco de la Revolución y de ahí se deriva su tamaño y diseño uniformes⁵⁰, frente a los heterogéneos departamentos colombianos, cuyo origen, aunque también ignoró las realidades históricas, geográficas y económicas, se produjo a lo largo del siglo XX como resultado de intereses partidistas y económicos⁵¹. Además, Francia está compuesta por 101 departamentos y equivale, en términos de tamaño, a la mitad del territorio colombiano compuesto por 32 de

48 THORSTEN SAWAGE, "Regiones para complementar los niveles subnacionales", en AA. VV., *Colombia regional, alternativas y estrategias*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2005, p. 108-124.

49 *Ibid.*

50 AUGUSTO HERNÁNDEZ, "Antes y más allá de las regiones políticas", en AA. VV., *Colombia regional, alternativas y estrategias*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2005, pp. 241-258.

51 LUIS VILLAR, "Presentación", en AA. VV., *Colombia regional, alternativas y estrategias*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2005, pp. 9-10.

estas entidades. Esto implica que las regiones francesas podrían alcanzar el tamaño promedio de un departamento colombiano, y que las nuestras podrían adquirir dimensiones desproporcionadas nada parecidas al modelo original⁵².

La alternativa de unir dos o más departamentos refleja, igualmente, la simplificación del proyecto reformativo de la Constitución Política en 1991, que planteaba la posibilidad de conformar regiones "por la totalidad o parte del territorio de dos o más departamentos con características geográficas, sociales, económicas, históricas y culturales comunes o que siendo contiguos los unan intereses y necesidades"⁵³. Asimismo, siendo Colombia un Estado unitario, las regiones solo pueden ser concebidas como entidades de naturaleza administrativa, tal como sucede en Francia, las cuales no admiten competencias legislativas como es propio de los Estados regionales (España e Italia) y mucho menos funciones constitucionales y judiciales como sucede para los niveles intermedios de los Estados federales⁵⁴.

En este contexto resulta poco claro el propósito de agregar otro nivel intermedio a la configuración del Estado en Colombia, tomando en consideración que ya cuenta con los departamentos, los cuales, además, presentan debilidades institucionales importantes. La elección popular de gobernadores afectó la función del departamento como articulador de las relaciones entre la nación y los municipios⁵⁵. Además, el diseño normativo territorial se ha caracterizado por la duplicidad de funciones que existe actualmente entre el nivel intermedio y el local, pero al ser el municipio el escenario natural de la vida social, se convierte en el principal responsable de las funciones de provisión de servicios. Con lo cual, los departamentos asumen un rol optativo que se cumple con la mediación de motivaciones partidistas, mientras que los municipios deben asumir funciones obligatorias para las cuales la mayoría de ellos no tienen la suficiente capacidad instalada⁵⁶. Aunque la Constitución Política estableció que el departamento debía ser el responsable del desarrollo, de coordinar y complementar la acción municipal, y de ejercer la función de intermediación entre la nación y los municipios, ni la carta constitucional ni las leyes posteriores desarrollaron estos contenidos con claridad⁵⁷.

52 AUGUSTO HERNÁNDEZ, *op. cit.*, pp. 241-258.

53 EDUARDO VERANO, GUILLERMO PERRY y HORACIO SERPA, Proyecto de acto reformativo de la Constitución Política de Colombia. Régimen de las Entidades Territoriales, 1991, p. 21.

54 JAIME VIDAL, *La región en la organización territorial del Estado*, Bogotá: Universidad del Rosario, 2001, p. 175.

55 RODRIGO LARA, "Articulación de las relaciones entre la nación y las entidades territoriales: evolución y crisis del departamento como marco natural de desconcentración. Perspectiva comparada", *Revista Opera*, vol. 3, n.º 3, 2003, pp. 153-174.

56 NAIDÚ DUQUE CANTE y ANDRÉS CHAVARRO VELANDIA, *op. cit.*, p. 224.

57 ÁLVARO CRUZ, "El fortalecimiento del nivel intermedio de gobierno: Los departamentos", en José Renán Trujillo García (ed.), *Crisis y futuro de los departamentos en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2005, pp. 19-38.

Las debilidades institucionales, así como las diferentes críticas que se desprenden de la formación de los departamentos actuales, motivaron en el pasado propuestas orientadas, incluso, a su remplazo por las regiones, tema que, sin embargo, fue descartado en la primera década de este siglo, en tanto la tendencia ha sido fortalecerlos como entidad territorial. Esto implica que las posibilidades de crear regiones siguieron estando vinculadas a la fórmula de dos o más departamentos y su papel fue reducido al de una división político-administrativa del Estado orientada a temas de planeación, desarrollo e integración regional⁵⁸. Aunque como denominación la región evoca sentimientos de autogobierno, esta entidad no está pensada para reconstruir el país partiendo de criterios sociológicos y geográficos, con lo cual se desaprovecha la oportunidad para reflejar en el diseño institucional la gran diversidad que nos caracteriza, en lo que algunos han denominado un país de regiones⁵⁹.

4. LAS IMPLICACIONES DE CREAR LA REGIÓN COMO ENTIDAD TERRITORIAL

De acuerdo con el artículo 287 de la Constitución Política de 1991, las entidades territoriales cuentan con autonomía, la cual se deriva de los derechos de contar con autoridades propias, ejercer sus competencias, administrar sus recursos, establecer tributos y participar de los recursos nacionales. Por lo tanto, la creación de la región como una entidad territorial debería verse reflejada, en primer lugar, en la posibilidad de contar con autoridades propias, similares a las autoridades que encontramos en las demás entidades territoriales. Estas cuentan con una autoridad ejecutiva, denominada alcalde o gobernador, y un órgano colegiado denominado concejo, para el nivel local, y asamblea, para el caso del departamento, y todas estas autoridades son, actualmente, de elección popular. Al revisar uno de los contenidos de las propuestas reformativas de la Constitución en 1991, donde se planteaba la posibilidad de incluir la región territorial en el texto original, se mencionaban como autoridades posibles para esta entidad la asamblea regional, cuyos miembros serían de elección popular, y el administrador regional designado por el presidente de la República⁶⁰.

58 LILIANA ESTUPIÑÁN ACHURY, "El eterno debate: Región y departamento o región o departamento. Algunos elementos para superar la discusión", en JUAN CARLOS COVILLA MARTÍNEZ y JORGE EDUARDO LONDOÑO ULLOA (eds.), *¿Unitaria o federal? Estudios sobre la configuración del nivel intermedio en Colombia y algunas referencias internacionales*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2014.

59 PEDRO ALFONSO HERNÁNDEZ. *Descentralización, desconcentración y delegación en Colombia*. Legis Editores, 1999; ORLANDO FALS BORDA, "Guía práctica del ordenamiento territorial en Colombia", *Revista Foro*, n.º 36, 1999, pp. 74-92.

60 EDUARDO VERANO, GUILLERMO PERRY y HORACIO SERPA, *op. cit.*, p. 21.

En materia de recursos, la Constitución le asigna como derecho a las entidades territoriales la de establecer tributos, que, por nuestra condición de Estado unitario, la creación de los impuestos le corresponde al Congreso de la República, pero la adopción y reglamentación específica queda en manos de las corporaciones de las entidades territoriales del nivel administrativo para el cual se creó el impuesto⁶¹. Las entidades territoriales deben contar con fuentes de recursos propios, en especial provenientes de impuestos, para garantizar el ejercicio de la autonomía territorial de la que habla la Carta Magna y con ello cumplir con las responsabilidades asignadas por la Constitución y las leyes. Aunque las entidades territoriales también participan de las transferencias provenientes de la nación, estos recursos tienen destinación específica para tres sectores funcionales asignados a las entidades territoriales, dejando de lado los restantes más de 25 sectores, los cuales deben ser cubiertos con recursos propios. La importancia de los impuestos territoriales se evidencia cuando la misma Constitución establece que estos no pueden trasladarse a la nación "salvo temporalmente en caso de guerra exterior"⁶².

Dado que en la actualidad la totalidad de los impuestos creados han sido ya asignados a un nivel territorial, sea el nivel nacional, el departamental o el municipal y distrital, la creación de las regiones territoriales podría tener dos implicaciones. La asignación de fuentes de recursos por impuestos a un nuevo tipo de entidad territorial debería obligar a una nueva distribución de los impuestos existentes. Con esto sería necesario, por ejemplo, trasladarle a la región algunos de los impuestos que hoy están asignados a la nación o al departamento o a los dos niveles, en tanto las regiones se ubicarían territorialmente entre los dos. La segunda posibilidad, menos atractiva, consiste en crear nuevos tributos destinados exclusivamente a este nuevo nivel territorial. La necesidad de contar con impuestos propios se deriva de la lógica inherente a las entidades territoriales como responsables del cumplimiento de funciones sectoriales y de gestión que las obligan a destinar recursos para la provisión de bienes y servicios y para garantizar sus gastos de funcionamiento.

Las entidades territoriales son destinatarias, principalmente de funciones sectoriales relativas a lógicas de inversión de naturaleza social, económica y ambiental, concernientes a la provisión de servicios sociales como vías, vivienda, servicios públicos domiciliarios, salud y educación; la cultura, recreación y deporte; la promoción del ambiente y la prevención y atención de desastres; y el desarrollo económico, rural y turístico, entre otras. Las normas también les han asignado una importante cantidad de responsabilidades de gestión que las obligan a actuar bajo parámetros de eficiencia, eficacia, y efectividad, a través de herramientas de planeación, control interno, gestión presupuestal,

61 Corte Constitucional, sentencia C-132 de 2020, expediente D-13469.

62 Artículo 362, Constitución Política de Colombia.

contratación pública y manejo del recurso humano, entre otras. Las primeras involucran principalmente inversión de recursos y la participación de actores privados en la provisión, y las segundas se vinculan al ejercicio de las responsabilidades de las burocracias territoriales.

El segundo grupo de funciones constituye un soporte fundamental para el ejercicio de las labores misionales asignadas al Estado correspondientes al primer grupo. Esto implica que, similar a lo que se mencionó para los recursos, la aparición en escena de la RET debería involucrar la redistribución de las funciones misionales asignadas hoy a la nación o al departamento, o también la posibilidad de crear para este nivel territorial responsabilidades nuevas hoy no existentes. Sobre este aspecto, la propuesta reformativa de la Constitución en 1991 concerniente al régimen de las entidades territoriales proponía que las RET tuvieran competencia en la definición de políticas relativas a "puertos, vías, ferrocarriles, aeropuertos y servicios públicos regionales", así como en "el fomento a la cultura, el deporte y la recreación regionales"⁶³.

La creación de nuevos tipos de entidades territoriales tendría importantes implicaciones que obligarían a reconfigurar el diseño territorial en materia política, fiscal y administrativa, pero que además profundizarían las rigideces hoy presentes en la lógica territorial. Por ejemplo, la presencia de entidades territoriales cuya eliminación es poco probable, a pesar de su inconveniencia o ineficiencia manifiestas, la carga fiscal derivada de más burocracias territoriales y las posibilidades de mayor pérdida de recursos públicos por malos manejos o corrupción. Asimismo, habría que agregarle que no está clara la incorporación de un nuevo nivel territorial en un contexto en que el diseño normativo de las actuales entidades presenta vacíos importantes en su funcionamiento y favorece la existencia de desarticulaciones protuberantes que impiden procesos adecuados de diálogo intergubernamental horizontal y vertical⁶⁴.

5. LA REGIÓN EN LA LOOT Y LA LEY 1962 DE 2019

La Constitución de 1991 estableció la posibilidad de crear regiones territoriales por la conversión de las RAP en entidad territorial, para lo cual dejó en manos de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) la definición de dicho procedimiento, así como la determinación de "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" (artículo 307). Esta ley también sería la responsable de fijar los principios para la adopción del estatuto especial de la RET y de establecer las condiciones

63 EDUARDO VERANO, GUILLERMO PERRY y HORACIO SERPA, *op. cit.*, p. 21.

64 NAIDÚ DUQUE CANTE y ANDRÉS CHAVARRO VELANDIA, *op. cit.*, p. 224.

para el sometimiento de la ley de creación de cada región a referendo de los ciudadanos del respectivo territorio.

Si bien la LOOT (Ley 1454 de 2011) no autorizó la creación de la RET, dejó abierta la posibilidad para hacerlo a través de otra ley del Congreso. Algo similar ocurrió con las otras dos entidades territoriales cuya creación también era facultativa de esta norma, como es el caso de las entidades territoriales indígenas (ETIS), cuya autorización debe hacerse a través de otra ley del Congreso, y las provincias territoriales, aunque estas no fueron mencionadas por esta norma. En lugar de crear nuevos tipos de entidades territoriales, la LOOT creó nuevas clases de esquemas asociativos que se sumaron a los ya existentes, las asociaciones de municipios y las áreas metropolitanas creados desde 1968, así como las RAP autorizadas por la Constitución de 1991. Contrario a incidir en la reconfiguración del diseño territorial, lo cual habría afectado la distribución de funciones, fuentes de ingreso y transferencias entre la nación y las entidades territoriales, esta norma prefirió apostarle a la asociatividad territorial, cuyo propósito es el de garantizar el logro de las responsabilidades asignadas por la Constitución y las leyes a las entidades asociadas⁶⁵.

La esperada norma sobre regiones se expidió ocho años después (Ley 1962 de 2019) de la LOOT, sin embargo, su contenido genera todavía más incertidumbre alrededor del diseño territorial colombiano y no parece resolver ninguno de los problemas del nivel intermedio de gobierno. El propósito principal de la ley es el de fortalecer la RAP y definir las condiciones y mecanismos para su conversión en RET. No se puede negar que la norma precisa los contenidos de las RAP como esquemas asociativos que integran a los departamentos que así lo decidan alrededor de propósitos de desarrollo económico y social, inversión y competitividad regional. La ley establece las condiciones para la conformación de estas entidades, sus funciones, sus fuentes de financiación y su participación en el sistema general de regalías. Aunque la norma fue expedida cuando ya la mayoría de las RAP existentes se habían creado (Caribe, Eje Cafetero, Pacífico y Central) sobre la base de la descripción original que hizo la LOOT, su propósito principal era aportar más elementos para mejorar su organización y funcionamiento.

La segunda parte de la norma que está dedicada a la RET precisa, en primera medida, las condiciones para garantizar su creación, para lo cual debe haber existido como RAP por lo menos durante cinco años, contar con el concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial y que los departamentos integrantes presenten al Congreso de la República una solicitud avalada por las respectivas asambleas acompañada de un documento de soporte que justifique la iniciativa. Asimismo, establece que la ley que expida el Congreso para la

65 NAIDÚ DUQUE, "Particularidades de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial", *Análisis Político*, vol. 25, n.º 762012, pp. 175-190.

creación de una RET debe ser refrendada mediante referendo de los ciudadanos perteneciente a los departamentos que la integren. Los defectos de la norma, sin embargo, se manifiestan cuando describe las características de la RET, en lo que respecta a las autoridades, los recursos y las funciones, en tanto se evidencia la ausencia de las características que son propias de una entidad territorial y que se mencionaron antes. La descripción que realiza la norma de cada uno de los aspectos generales para la RET, como son las autoridades, los recursos y las funciones, son, con algunas variaciones pequeñas, prácticamente los mismos que la norma describe para las RAP. Con ello se otorga la denominación de entidad territorial a lo que sería un esquema de asociatividad territorial de acuerdo con nuestro contexto institucional.

Las normas principales que han regulado asuntos referentes a los esquemas asociativos en Colombia, como es el caso de la Ley 136 de 1994 que habla de las asociaciones de municipios, la Ley 1625 de 2013 relativa a las áreas metropolitanas, la Ley 1454 de 2011 (LOOT) que se refiere a la mayoría de los esquemas existentes, la misma Ley 1962 de 2019 referente a las RAP y el recientemente expedido Decreto 1033 de 2021, han hablado de manera similar de las particularidades de los esquemas asociativos. De acuerdo con la LOOT, los esquemas asociativos territoriales se constituyen como alianzas estratégicas y voluntarias entre entidades territoriales para impulsar procesos de desarrollo autónomo y sostenible de las comunidades. Se trata de personas jurídicas, tal como lo son las entidades territoriales, pero a diferencia de estas los esquemas solo se constituyen como entidades de naturaleza administrativa alrededor de un proyecto o propósito compartido que puede estar delimitado o no temporalmente. Esto implica que a diferencia de las entidades territoriales, cuya creación es indefinida y su eliminación es poco probable, los esquemas asociativos tienen la ventaja de poder estructurarse para permitirle a las entidades territoriales decidir sus propósitos, temporalidad y continuidad.

En el caso de las autoridades, el Decreto 1033 de 2021 establece que los órganos de dirección y administración deben estar conformados por los alcaldes o gobernadores de las entidades que forman parte del respectivo esquema. Es decir, que sus autoridades son las mismas de las entidades que las conforman y que por lo tanto no se trataría de una autoridad o autoridades de elección propias para el esquema asociativo. Esto sí, sería necesario si se crea una entidad territorial cuya naturaleza debería derivar en una autoridad ejecutiva y un órgano colegiado, ambos de elección popular propios de la entidad. No obstante, al revisar la Ley 1962 de 2019, las autoridades que describe para la RET se ajustan más a lo que deberían ser las autoridades de la RAP y que incluso no quedan claras en esta norma (tabla 1). Como se puede ver, la norma describe como órganos de administración y dirección para la RET la junta regional, compuesta por los gobernadores y el alcalde de Bogotá en caso de estar presente, y el gerente regional designado por la junta. Estas autoridades y su conformación son similares a las de las áreas metropolitanas (Ley 1625 de

2013), como son la junta metropolitana compuesta en primera medida por los alcaldes del área y el director del área metropolitana designado por la junta.

TABLA 1. CARACTERÍSTICAS DE LA RAP Y LA RET EN LA LEY 1962 DE 2019 Y DE LA RET EN EL MARCO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991

Características	Ley 1962 de 2019		RET de acuerdo con el marco constitucional para las entidades territoriales
	RAP	RET	
Autoridades	<ul style="list-style-type: none"> -Los gobernadores y alcaldes de las entidades territoriales integrantes (Decreto 1033 de 2021). -Comité asesor (Ley 1962), compuesto por secretarios de Planeación de las entidades asociadas, representantes de la academia, sector privado, organizaciones sociales, grupos étnicos y representantes de varios organismos nacionales. 	<ul style="list-style-type: none"> -Junta regional, compuesta por los gobernadores y alcalde del distrito capital si forma parte. -Gerente regional designado por la junta. 	<ul style="list-style-type: none"> -Autoridad ejecutiva de elección popular. -Órgano colegiado de elección popular.
Recursos	<ul style="list-style-type: none"> -Aportes de las respectivas entidades territoriales. -Crédito público. -Cofinanciación del Presupuesto General de la Nación. -Donaciones y otras. 	<ul style="list-style-type: none"> -Aportes de las respectivas entidades territoriales. -Crédito público. -Cofinanciación del Presupuesto General de la Nación. -Donaciones y otras. 	<ul style="list-style-type: none"> -Impuestos regionales propios. -Crédito público. -Participación en las rentas nacionales. -Otras fuentes.
Funciones o competencias	<p>Funciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Promover acciones alrededor del enfoque de desarrollo regional. -Fomentar la identidad cultural regional. -Articular la planeación y brindar asesoría técnica a sus entidades territoriales. -Gestionar recursos y realizar contratos y convenios con actores públicos o privados, nacionales o internacionales. -Promover la investigación, incentivar la asociatividad territorial y apoyar proyectos a nivel subregional. -Las demás asignadas por la Constitución y las leyes. 	<p>Atribuciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Administrar los recursos. -Planeación en temas de desarrollo sostenible, ordenamiento territorial y ecosistemas estratégicos. -Ejercer las funciones de las RAP. -Participar en los órganos de dirección y decisión, de entidades nacionales que intervengan en la región. -Las demás asignadas por la Constitución y las leyes. 	<ul style="list-style-type: none"> -Funciones sectoriales asignadas constitucional y legalmente de manera específica a esta entidad. -Funciones de gestión equivalentes a las asignadas a los demás niveles territoriales.

Fuente: elaboración propia.

Las similitudes entre la RAP y la RET se manifiestan más claramente en lo concerniente a recursos y funciones. En el primer caso es evidente que las fuentes de recursos definidas para ambas figuras son exactamente las mismas. Las fuentes establecidas, donde sobresalen los aportes que realizan las entidades territoriales integrantes de la entidad, se ajustan a un esquema asociativo, en este caso la RAP, pero no son coherentes con una entidad territorial. Como se mencionó antes, las entidades territoriales cuentan actualmente con recursos provenientes principalmente de sus impuestos propios. Por lo que la creación de la RET como una nueva entidad territorial debería venir acompañada de una reconfiguración del diseño referente a la repartición de las fuentes tributarias existentes en la actualidad, así como de la posibilidad de crear nuevos tipos de impuestos.

La asignación de funciones también es similar para ambos tipos de entidades en particular porque se evidencia un énfasis en las responsabilidades de gestión referentes a la planeación y la gestión presupuestal. La coincidencia es todavía más evidente en la descripción de atribuciones de la RET en tanto la norma le asigna, entre otras, el cumplimiento de las mismas funciones de la RAP. Es de resaltar que las RET que deberían, como entidades territoriales, ser destinatarias de competencias sectoriales, y aunque la norma menciona algunos sectores como el ordenamiento territorial, el desarrollo sostenible y la función de promoción de la cultura regional que recibe de su existencia como RAP, la norma no es estricta en determinar este tipo de competencias. Tampoco es claro si las regiones entrarían a asumir algún tipo de responsabilidades hoy asignadas al nivel nacional o a los demás niveles territoriales, y cuya naturaleza haría más pertinente trasladarlas a la región, con lo cual se estaría validando la relevancia de crear un nuevo nivel territorial. Se esperaría que crear esta nueva entidad territorial debería implicar la modificación de contenidos de leyes que hoy le asignan funciones a los niveles territoriales existentes. Por todo lo anterior, lo que hace esta norma es crear un esquema asociativo, pero con la denominación de entidad territorial, y sin establecer claramente la necesidad de contar con dos entidades con las mismas características, pero con diferente denominación. Esto representa un agravante adicional, ya que siendo esquema asociativo se puede disolver fácilmente, en caso de ser necesario, lo cual resulta poco probable si se transforma en entidad territorial.

CONCLUSIONES

La posibilidad de crear regiones territoriales en Colombia se originó con la Constitución Política de 1991, no obstante, y a pesar de que en general nuestro país ha sido descrito como un país de regiones debido a los contrastes culturales, regionales, económicos y sociales que nos identifican, esta figura quedó concebida como una entidad territorial más dentro de la división político-administrativa. A diferencia de lo que han logrado otros países mediante

el reconocimiento de divisiones territoriales reivindicativas de las dinámicas históricas de sus poblaciones, como son los casos más importantes los de Bélgica, Italia y España, en Colombia se optó por la definición de región al estilo de Francia, mediante la suma de dos o más departamentos. Dicha fórmula, en su origen, responde a unas razones históricas y políticas particulares que difieren de las condiciones propias de nuestro país y que hacen cuestionar la pertinencia de su adopción en nuestro contexto particular. Esto conduce a preguntarse cuáles son las razones que deberían motivar la creación de un nuevo nivel intermedio, cuyas diferencias con el departamento, más allá del tamaño territorial, no son claras y en unas condiciones en las que ni siquiera hemos resuelto los problemas de diseño y funcionamiento de este último.

Estos cuestionamientos se profundizan aún más al revisar la norma que dio origen a la creación de la denominada región territorial (RET) en Colombia, la Ley 1662 de 2019. Dicha ley ni siquiera reflejó las particularidades de entidad territorial que dicha figura debería tener en relación con las autoridades, los recursos y las funciones que caracterizan a estos organismos en la actualidad. Esto se pudo evidenciar una vez realizada la revisión de las normas más importantes referentes al tema, comenzando con la Constitución Política de 1991 y la LOOT, y se pudo concluir que en lugar de describir a una entidad territorial se le está designando esta denominación a una figura cuyas características corresponden en realidad a las de un esquema asociativo. Entonces, además de no crear esta figura como estaba concebida en la Constitución y cuyas particularidades en la concepción original no resultan convenientes para nuestra realidad, terminó deformando aún más nuestro diseño territorial al mezclar dos tipos de entidades que cuyas naturalezas y propósitos son totalmente distintos.

BIBLIOGRAFÍA

- ARENAS, FEDERICO. "El Chile de las regiones: Una historia inconclusa". *Estudios Geográficos*, vol. 70, n.º 266, 2009.
- BADÍA, JUAN FERNANDO. "El Estado unitario". *Revista de Estudios Políticos*, n.º 195, 1974.
- BADÍA, JUAN FERNANDO. "El regionalismo en Europa". *Revista de Estudios Políticos*, n.º 216, 1977.
- BOISIER, SERGIO. "La gestión regional: un enfoque sistémico". *ILPES*, vol. 91, n.º 9, 1991.
- CAMPOS-WINTER, HUGO. "Estudio de la identidad cultural mediante una construcción epistémica del concepto identidad cultural regional". *Cinta de Moebius*, n.º 62, 2018.
- CARRIÓN, FERNANDO. "La descentralización: una perspectiva comparada entre América Latina y Europa". *Quórum*, n.º 8, 2004, p. 19-33.

- CASTRO-CONDE, CRISTINA ARES. "La regionalización à la française: El alcance del derecho a la experimentación". *Revista de Estudios Políticos*, n.º 143, 2009.
- COSTA I FONT, JOAN. "Descentralización de los sistemas sanitarios europeos: ¿Entre la innovación y la eficiencia?". *Ekonomiaz*, n.º 81, 2012.
- CRUZ, ÁLVARO. "El fortalecimiento del nivel intermedio de gobierno: Los departamentos". En José Renán Trujillo García (ed.), *Crisis y futuro de los departamentos en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2005.
- CUERVO GONZÁLEZ, LUIS MAURICIO. *Pensar el territorio: Los conceptos de ciudad-global y región en sus orígenes y evolución*. Santiago: Cepal, 2003.
- DÍAZ FLORES, MANUEL. "Federalismo fiscal y asignación de competencias: una perspectiva teórica". *Economía, Sociedad y Territorio*, n.º 11, 2002.
- DUQUE, NAIDÚ. "Particularidades de la ley orgánica de ordenamiento territorial". *Análisis Político*, vol. 25, n.º 76, 2012.
- DUQUE CANTE, NAIDÚ, Y ANDRÉS CHAVARRO VELANDIA. *El municipio en el marco de la descentralización y las relaciones intergubernamentales en Colombia*. Bogotá: Politécnicó Grancolombiano, 2020.
- ENRÍQUEZ, FRANCISCO. *Gobiernos intermedios: Entre lo local y lo nacional*. Quito: Congope - Abya-Yala, 2017.
- ESTUPIÑÁN ACHURY, LILIANA. "El eterno debate: Región y departamento o región o departamento. Algunos elementos para superar la discusión". En Juan Carlos Covilla Martínez y Jorge Eduardo Londoño Ulloa (eds.), *¿Unitaria o federal? Estudios sobre la configuración del nivel intermedio en Colombia y algunas referencias internacionales*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2014.
- FALS BORDA, ORLANDO. "Guía práctica del ordenamiento territorial en Colombia". *Revista Foro*, n.º 36, 1999.
- FILIBI, IGOR. "Federalismo y regionalismo en Europa: ¿Hacia qué camino político camina la UE?". *Cuadernos Europeos de Deusto*, n.º 60, 2019.
- GASCA ZAMORA, JOSÉ. *Geografía regional: La región, la regionalización y el desarrollo regional en México*. México: Instituto de Geografía Unam, 2009.
- GARCÍA GONZÁLEZ, JOSÉ ANTONIO. "El determinismo ambiental en dos autores clásicos: Hipócrates y Herodoto". *Baetica. Estudios de Historia Moderna y Contemporánea*, n.º 27, 2005.

- HAESBAERT, ROGÉRIO. *Regional-global: Dilemas de la región y de la regionalización en la geografía contemporánea*. Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional, 2019.
- HANF, DOMINIK. "El proceso de integración europea en Bélgica. Premisa y marco de la federalización de un antiguo Estado unitario". *Revista Española de Derecho Europeo*, n.º 6, 2003.
- HERNÁNDEZ, AUGUSTO. "Antes y más allá de las regiones políticas". En AA. VV., *Colombia regional, alternativas y estrategias*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2005.
- HERNÁNDEZ, PEDRO ALFONSO. *Descentralización, desconcentración y delegación en Colombia*. Bogotá: Legis Editores, 1999.
- HESSE, KONRAD. "El Estado federal unitario". *Direito Público*, vol. 50, n.º 10, 2013.
- KEATING, MICHAEL. "La integración europea y la cuestión de las nacionalidades". *Revista Española de Ciencia Política*, n.º 16, 2007.
- KOTZUR, MARKUS. "Federalismo, regionalismo y autonomía local como principios estructurales del espacio constitucional europeo", *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n.º 1, 2004.
- LARA, RODRIGO. "Articulación de las relaciones entre la nación y las entidades territoriales: evolución y crisis del departamento como marco natural de desconcentración. Perspectiva comparada". *Revista Opera*, vol. 3, n.º 3, 2003.
- MACDONALD, JOAN, y DANIELA SIMIONI. *Consensos urbanos. Aportes del Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos (LC/L.1330-P)*. Santiago: Cepal, 1999.
- MARTINS, GERALDO INÁCIO. "Da região natural à biorregião: A natureza como fundamento para divisão do espaço geográfico". *Revista da Anpege*, vol. 13, n.º. 21, 2017.
- NOGUEIRA, HUMBERTO. "El Estado unitario, los procesos de descentralización regional y el Estado federal". *Revista de Estudios Urbano Regionales*, n.º 12, pp. 34-35.
- PETSCHEN, SANTIAGO. "Una Europa de Estados, de pueblos y de regiones". *Política y Sociedad*, vol. 28, 1998.
- RAMÍREZ, JORGE ISAURO. *Teorías de la región*. México: Eumed.net, 2000.
- RAMÍREZ, JUAN CARLOS, Y JOHAN DE AGUAS. *Configuración territorial de las provincias de Colombia*. Santiago: Cepal, 2016.
- ROJO, ARGIMIRO. "La experiencia del Estado regional en Europa: Un referente para el caso español". *Revista de Estudios Políticos*, n.º 127, 2005.

- ROSIQUE CAÑAS, JOSÉ ANTONIO, Y GUILLERMO JOAQUÍN JIMÉNEZ MERCADO. "Megalópolis: La necesaria gestión urbana de escala regional". *Buen Gobierno*, n.º 26, 2019.
- SANABRIA, TADEO HUMBERTO. "Los alcances del concepto de región". *Revista Bitácora Urbano Territorial*, vol. 11, n.º 1, 2007.
- SAWAGE, THORSTEN. "Regiones para complementar los niveles subnacionales". En AA. VV., *Colombia regional, alternativas y estrategias*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2005.
- TEJERA GAONA, HÉCTOR. "La identidad cultural y el análisis regional". *Nueva Antropología*, vol. 12, n.º 41, 1992.
- VELOSO PUIG, ENRIQUE. *Hacia una estructuración regional de los Estados modernos*. Madrid: Documentación Administrativa, 1976.
- VILLAR, LUIS. "Presentación". En AA. VV., *Colombia regional, alternativas y estrategias*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2005.
- VIDAL, JAIME. *La región en la organización territorial del Estado*. Bogotá: Universidad del Rosario, 2001.
- VERANO, EDUARDO, GUILLERMO PERRY Y HORACIO SERPA. Proyecto de acto reformativo de la Constitución Política de Colombia. Régimen de las Entidades Territoriales, 1991.