

**Del Estado Unitario al Estado Regional: La Región como Entidad
Territorial y el desarrollo de un nuevo nivel de gobierno en Colombia - Ley
1962 de 2019**

Oscar David Celis Betancur

Trabajo para optar al título de abogado

Asesora

Natalia María Posada Pérez

Mg. en Estudios Socioespaciales

Universidad de Antioquia

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

Medellín

2020

Contenido

Resumen	1
Introducción	2
1. Un nuevo nivel de gobierno territorial	14
1.1 Las Clásicas Formas de Estado	15
1.2 Origen del Estado Regional	16
1.3 El modelo territorial colombiano	18
1.3.1 Entidades Territoriales en la Constitución Política de 1991	21
1.3.2 Ordenamiento Territorial y Desarrollo.....	23
1.4 Desarrollo Territorial	25
2. ¿Un giro en la política territorial colombiana?	28
2.1 Descentralización y Regionalización	30
2.2 La RET en la Ley 1962 de 2019	34
2.3 La Autonomía Territorial en la Jurisprudencia Constitucional.....	40
3. Una Región “desde arriba”.....	46
3.1 Silencios de la Ley 1962 de 2019	47
3.2 La construcción social del territorio.....	50
3.3. Hacia una nueva concepción del Ordenamiento Territorial.....	55
Conclusiones y Recomendaciones	59
Referencias	63

Resumen

El presente trabajo aborda la figura de la Región como Entidad Territorial – RET, introducida por la Constitución Política de 1991 en su artículo 307 y desarrollada por la ley 1962 de 2019 para identificar de acuerdo a sus características y funciones, sus reales aportes en la transformación de un modelo de Estado históricamente unitario en uno de carácter regional. Se parte del estudio de la teoría clásica de las formas de Estado para establecer si la nueva entidad se encuentra en capacidad de configurar un nuevo modelo territorial en Colombia diferente del modelo unitario vigente en el país desde la Constitución de 1886, para posteriormente realizar un abordaje de estas transformaciones desde una perspectiva sociojurídica, que permita dar cuenta de las diferentes conflictos de intereses que confluyen sobre el territorio en materia de organización y distribución del poder. De ahí que para hacer un abordaje de estas transformaciones que no se limite a su aspecto jurídico, el presente estudio integra perspectivas teóricas de disciplinas como la antropología, la sociología o la geografía dada la complejidad de los procesos territoriales y las diferentes territorialidades que involucra.

Si en la actualidad el Derecho reconoce la importancia del territorio y sus procesos de ordenación para las comunidades que lo habitan, la transformación y configuración de nuevas entidades territoriales sin la participación de quienes *construyen* socialmente el territorio, puede resultar no solo ineficaz, sino en catalizador de nuevos conflictos.

Palabras Clave

Estado Unitario, Estado Regional, Ordenamiento Territorial, Territorialidad, Construcción Social del Territorio.

Introducción

En junio de 2019, fue sancionada la Ley Orgánica por medio de la cual se fortalecen las Regiones Administrativas de Planificación (RAP) y se establecen las condiciones para su conversión en Regiones Entidades Territoriales (RET). La Ley 1962 de 2019 fue expedida en desarrollo del Título IV de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial – LOOT; (Ley 1454 de 2011), que a su vez materializa la figura de la Región como una Entidad Territorial consagrada en los artículos 306 y 307 de la Constitución Política de 1991.

Entre los principales objetivos de la ley se encuentra la descentralización territorial y la búsqueda de una mayor autonomía para las regiones con el fin de fortalecer el desarrollo nacional, así como la promoción de la planeación territorial, la asociatividad, la implementación del Enfoque de Desarrollo Regional y el cierre de brechas socioeconómicas entre los sectores urbano y rural; para los promotores de la norma, su promulgación implica la transición del modelo de Estado colombiano, de uno históricamente Centralista a uno Autonómico o Regional (Verano, 2019). Pero ¿Qué caracteriza las recién creadas Regiones Entidades Territoriales y cuál es su real aporte para la consolidación de un nuevo modelo territorial en Colombia?

El modelo de Estado Regional ha tenido auge en los últimos años en países que históricamente han mantenido una estructura centralista, dando lugar a reformas para el fortalecimiento de los niveles intermedios de gobierno territorial (Estupiñán, 2013), esta serie de procesos “descentralizadores” ya han dado lugar a hablar de una nueva era de la descentralización a nivel mundial, proceso que si bien puede responder a viejas intenciones de autonomía de las regiones respecto de los centros nacionales de poder, también se inscribe en un proceso de transformación del concepto clásico de soberanía nacional que algunos autores han llamado *Crisis del Estado – Nación* y que responde en gran medida a las necesidades del mercado internacional de inversión de capital privado y su exigencia de mayores libertades para el libre flujo de capitales, para los cuales, los trámites de políticas legislativas representan enormes barreras de orden económico.

El modelo territorial es tal vez, después de la forma de gobierno, uno de los asuntos de mayor trascendencia en los Estados modernos y en Colombia, la definición del modo de organización del territorio históricamente fue motivo de controversia y confrontación armada; en un primer momento entre aquellos que optaban por un modelo de Estado Federal y los que instaban por un Estado fuertemente Unitario (Katime y Sierra, 2006). Posteriormente, fue el asunto de la tenencia y uso de la tierra y la necesidad de una Reforma Agraria, el sustento para el surgimiento de las guerrillas y la posterior configuración del conflicto armado colombiano hasta su expresión actual.

En este sentido, es importante analizar con detenimiento los procesos legislativos de transformación del orden territorial en el país y atendiendo a la trascendencia que comportan todas los cambios de este orden en el territorio para las comunidades que los habitan, particularmente en el contexto colombiano donde la implementación de políticas del orden territorial ha resultado históricamente conflictiva; la Corte Constitucional ha reconocido en su jurisprudencia la importancia y el carácter multidimensional que comportan los procesos de ordenamiento del territorio para las comunidades; para la Corte, “se trata ni más ni menos, de definir uno de los aspectos más trascendentales de la vida comunitaria como es su proyección y dimensión espacial” (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-795 de 2000).

Durante las últimas décadas, países como Francia, Portugal, Indonesia, Perú o Bolivia, implementaron reformas en el sentido de profundizar la autonomía regional llevando a cabo procesos de “Regionalización” o “descentralización”; Colombia no ha sido ajena a este escenario y ha realizado algunas reformas importantes en materia de organización territorial y transferencia de competencias a las entidades territoriales como es el caso de las reformas políticas que permitieron la elección popular de alcaldes y gobernadores (1988) o la consagración constitucional de las transferencias a las regiones (1991) .

Si bien la expedición de la Ley 162 de 2019, marca un punto de quiebre en la política territorial colombiana y puede llegar a resultar eficiente en la búsqueda de una mayor autonomía para las regiones en el país, por razones de carácter histórico y político, “la perspectiva del ordenamiento territorial no ofrece suficientes elementos para el desarrollo de la región como nivel de gobierno” (Tuirán, 2013, p. 403); por lo que la presente investigación toma elementos

de disciplinas diferentes al Derecho como la ciencia política, la geografía, la historia y la sociología, que permiten hacer una lectura integral de la nascente institución jurídica, indagando en las consecuencias políticas y socio jurídicas de la implementación de este nuevo nivel de gobierno en Colombia. De ahí la necesidad de revisar los elementos para la comprensión de la *Región* como Entidad Territorial – RET en Colombia, trascendiendo su simple estipulación normativa para dar lugar a un análisis interdisciplinar de la nueva institución, que permita dar luces sobre sus principales aportes al ordenamiento territorial colombiano y las probables implicaciones jurídicas y políticas de su implementación, superando la tradicional lectura fragmentada que desde el enfoque del derecho administrativo se ha hecho de las políticas territoriales - Ordenamiento Territorial, Usos de suelo, Organización y Planificación territorial reconociendo la integralidad y complejidad de tales procesos.

Así las cosas, el objeto de la presente investigación es analizar la figura de las Regiones como Entidades Territoriales – RET, y sus aportes a la consolidación de un nuevo modelo territorial de carácter regional en Colombia, tras la expedición de la Ley 1962 de 2019, abordando el análisis de las categorías del orden territorial – Territorio, Región, Ordenamiento territorial, modelo territorial o Entidades territoriales – no desde el restringido enfoque jurídico clásico, sino a la luz de teorías sociojurídicas, que propenden por una mayor incorporación de la perspectiva de las ciencias sociales en la *Teoría del Derecho*, como afirma Manuel Calvo García, de tal manera que la descripción y comprensión del Derecho como fenómeno social, pueda darse aunando herramientas metodológicas de ambos campos (Calvo, 2010).

Vale la pena aclarar, que esta investigación no pretende hacer un abordaje exhaustivo del objeto de estudio, en su lugar procura tomar como referentes algunos de los autores destacados en la materia, a partir de diferentes perspectivas para el estudio de la *región* como entidad territorial, en aras de entender las implicaciones de dichos cambios en el modelo territorial nacional. Los autores consultados son principalmente académicos nacionales, adscritos a la Universidad Nacional, Universidad del Rosario, Universidad del Norte, Universidad de Antioquia, Universidad Libre, entre otras. En su mayoría, profesionales del Derecho, sumado al aporte de autores formados en otras disciplinas como la Sociología (Orlando Fals Borda), la geografía (Milton Santos, Franz Gutiérrez), la economía (Edgard Moncayo, Juan Camilo

Restrepo), la Historia (Renzo Ramírez) o la Ciencia Política (Ángel Tuirán, Eduardo Pastrana), publicados en bases de datos especializadas y repositorios institucionales que datan en promedio de los últimos 20 años, y que en general ofrecen herramientas teórico-conceptuales para estudiar la Región como nueva entidad territorial y nivel de gobierno en Colombia. La importancia de desarrollar este tipo de estudios en perspectiva socio jurídica, radica en la posibilidad que ofrece este enfoque para la comprensión integral de los fenómenos jurídicos, y más aún cuando se trata de políticas del orden territorial, por la importancia que el Territorio tiene para las comunidades.

Para el abordaje de categorías como *Territorio*, cuya bibliografía jurídica es abundante desde una perspectiva constitucional en materia tanto de ordenamiento territorial como de organización político administrativa, el presente trabajo parte de un enfoque amplio del concepto, que supera el limitado enfoque jurídico clásico que entiende el territorio exclusivamente como uno de los elementos constitutivos del estado, específicamente como el elemento *físico o material* para su conformación (Toledo, 2012; Mesa, 1997 y Santofimio, 2003) . Y se desmarca claramente de aquellas investigaciones que abordan la cuestión desde la *descentralización administrativa*, ya que desconocen otras dimensiones del proceso de ordenación del territorio, y lo abordan como una cuestión independiente al margen de cuestiones como la protección del medio ambiente o la división política administrativa del país. La clásica concepción unidimensional del territorio, definido exclusivamente en relación con el poder estatal, para autores como Mario Gaviria (2019), se rompe con la obra *Por una geografía del poder* (1980) del geógrafo francés Claude Raffestin, donde se cuestiona la “geografía unidimensional” que definía el territorio exclusivamente en relación con el poder estatal y en la actualidad la comprensión del territorio precisa de un análisis interdisciplinar para su concreción:

(...) desde otras áreas de las ciencias sociales se han enfatizado diversos elementos para la comprensión del territorio, como la economía que desde la noción de región lo percibe como un factor locacional o fuente de recursos; la biología y la ecología, que lo conciben como espacio de vida; la sociología, que se enfoca en las relaciones sociales; la antropología, que destaca su dimensión simbólica; y la psicología que lo vincula con la identidad personal (Gaviria, 2019, p. 5).

En esta línea, Mazurek Hubert, (2010) ha sostenido que el término *Territorio* tiene su origen en la etología y su estudio de la *territorialidad* tanto en las especies animales como en los humanos, y que luego el término fue transferido a otras disciplinas de las ciencias sociales, principalmente la antropología, la psicología y la sociología. Para este autor, todas estas disciplinas llegan a la misma conclusión, que “no puede existir comportamiento social sin territorio, y, por consiguiente, no puede existir grupo social sin territorio” (Hubert, 2010, p. 479). En este sentido, agrega que para el estudio del territorio, se debe atender a sus cinco características principales: 1- Su carácter *localizado* que lo dota de características específicas, 2- se basa en un *proceso de apropiación* o de construcción de identidad a partir de éste, 3- el territorio es un *producto de la actividad humana* tras un acumulado histórico de prácticas sobre él, 4 – es *dinámico*, es decir que depende de su configuración histórica y por último, 5- la definición de un territorio es *la relativa a un grupo social*. Así pues, que todos los espacios no son territorios, y solo aquellos espacios que son vividos pueden pretender una apropiación. Ya el geógrafo y abogado Milton Santos escribió sobre la relación entre *espacio y territorio*:

El debate que hay, al principio, es un debate frecuentemente inocuo una entelequia, sobre la "precedencia" entre espacio y territorio, es mucho más una herencia de una epistemología que tuvo vigor y vigencia en un determinado momento de la historia, y que hoy pierde sentido. Sobre todo, porque el territorio no es un concepto en Geografía, el territorio no es una base para un raciocinio analítico en Geografía; lo que es base para ese raciocinio, y que es categoría de análisis, es el territorio " usado", el territorio utilizado; el uso del territorio es una categoría, el territorio no lo es. (Santos, 2000, p. 87).

Por su parte, la categoría *Región* y su adjetivo *regional*, refieren en palabras de Fougerouse, a “un nivel particular de la organización territorial” (Fougerouse 2008 en Tuirán, 2013, p. 101). La mayor parte de los estudios sobre Región en Colombia, la han abordado ya sea desde una perspectiva antropológica, incluidas sus dimensiones histórica, cultural y económica, como lo son los estudios adelantados por el Instituto de Estudios Regionales de la Universidad de Antioquia (Hincapié, 1987); desde una perspectiva geográfica (Santos, 2000; Rey, 2010); o desde una perspectiva histórica (Contreras, 2017; Rueda y Renzo, 2014). Para Ángel Massiris Cabeza, a la hora de sistematizar los enfoques más utilizados para definir el término *Región*, son

el geográfico, el funcional y el político administrativo, cada uno con valoraciones y aproximaciones distintas. El Derecho se ubica dentro del enfoque político administrativo, lo que no impide tomar referentes y características dadas al término por otras clases de enfoque (Massiris, 2005).

Ante este panorama, poco se ha escrito sobre la región como Entidad Territorial y nivel de gobierno. Sobresalen en la materia los estudios adelantados por José Renán Trujillo (2005), Jaime Vidal Perdomo (2001) y Augusto Hernández Becerra (Hernández, 2005), quienes también se han ocupado de teorizar acerca de la necesidad de un tránsito a un modelo de Estado menos centralizado, y sobre la importancia de que dicha transición vaya acompañada del fortalecimiento institucional de las regiones intermedias de gobierno, independiente de si se elige fortalecer las Regiones o los Departamentos.

Específicamente, autores como el constitucionalista Jaime Vidal Perdomo, han escrito sobre las implicaciones de desarrollar la Región como un nivel intermedio de gobierno en Colombia, así como sobre la diferencia entre un modelo de regiones intermedias débiles, que actúen como simples *esquemas asociativos* territoriales y unas regiones fuertes con verdadera autonomía política y fiscal (Vidal, 2005). El autor, ha señalado sobre el modelo de Estado Regional que, en este, “las regiones no tienen su propia constitución interna (como sucede en el modelo federal) sino que tienen *estatutos*, en cambio gozan de facultades legislativas y administrativas, pero no poseen facultades para la organización judicial” (Vidal, 2005, p. 26). Para él, el modelo regional debe entenderse desde una perspectiva evolutiva en la que la Región representa un modelo intermedio que acerca al país a un modelo federalista, donde en vez de gozar de soberanía política, las regiones van adquiriendo de manera progresiva una mayor autonomía administrativa y fiscal (Vidal, 2005, p. 34).

Entre otros autores nacionales que se han dedicado ampliamente al estudio de la *Región* (RET), se encuentra Liliana Estupiñán Achury, quien también ha abordado el fenómeno de la regionalización más allá de sus implicaciones administrativas, partiendo de una perspectiva amplia e integral de los procesos territoriales para las comunidades y enmarcando estas transformaciones dentro de un orden mundial y un sistema económico determinados:

En este contexto, es obvio que el debate del Estado Regional en Latinoamérica no está solamente ligado a las ventajas que se derivan de la descentralización – como la mayor limitación del poder político, la apertura de un nuevo cauce de participación política, contribuyendo a una mayor descentralización del sistema, la garantía de una más amplia eficacia de la acción pública o la articulación de la diversidad territorial-, sino sometido a fuertes condicionantes económicos. El problema se hace así más complejo en la medida que se vincula con el nuevo orden mundial y el papel de reacomodación que deben asumir los Estados nacionales con economías en desarrollo. Dichas exigencias afectan y determinan, tanto los procesos de integración supranacional como los procesos internos de reorganización territorial. (Estupiñán, 2007, p. 539).

En sus estudios sobre la Región como nivel intermedio de gobierno en Colombia, Estupiñán (2007) y Abraham Katime y Grenfieth Sierra (2006), se han centrado en analizar las diferencias entre *autonomía regional* y *soberanía* como una manera de reconocer un mayor o menor grado de capacidad de autogobierno a las regiones para la gestión de sus asuntos, y en la relación que este proceso de reestructuración territorial del Estado tiene con los nuevos requerimientos del mercado económico mundial y con la llamada *crisis del Estado Nación*. Para Estupiñán por ejemplo:

Los ideólogos de la nueva tendencia mundial se empeñan en adecuar el Estado y su modelo territorial conforme al fin del paradigma y la decadencia del Estado Nación. Para aquellos, dicho proyecto está siendo reemplazado por los Estados Región, en tanto dicha forma se adecua de forma favorable a las regiones y resulta mucho más funcional a los nuevos circuitos de la economía mundial. (Estupiñán, 2007, p. 23).

Por su parte, para Ángel Tuirán Sarmiento (2013), ni el Ordenamiento del Territorio, ni la Región, responden a conceptos con definiciones unívocas, sino a construcciones pluridisciplinarias y complejas, a la vez que indaga por la calidad que ostenta la recién creada Región en la organización del Estado colombiano atendiendo al grado de autonomía que le otorgó el constituyente de 1991 – y el que habría de otorgarle la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial –. Pero su naturaleza dentro del modelo territorial colombiano sigue siendo ambivalente tras la expedición de la LOOT (Ley 1454 de 2011) y aún tras la expedición de la

Ley de Regiones (Ley 1962 de 2019), ya que tal y como está regulada la figura de las Regiones Entidades Territoriales – RET, su margen de autonomía política y fiscal la acercaría más a una Región administrativa para la planificación, que a unas verdaderas entidades autónomas, que hagan parte, tanto de la organización territorial como político-administrativa del Estado; en su texto *La Región como Entidad Territorial en Colombia: expectativas y frustraciones en el proceso de aprobación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial*, Tuirán (2013), advierte cómo la tan esperada LOOT, se quedó corta en la tarea de transformar el modelo territorial colombiano en uno verdaderamente regional.

El asunto de la configuración de la Región como *entidad territorial* en Colombia ha sido ampliamente debatido, y fue objeto de una amplia discusión durante la Asamblea Nacional Constituyente que dio vida a la Constitución Política de 1991; debate que fue introducido por sectores políticos inspirados en el modelo territorial español, consagrado en la Constitución de 1978 y que se basa en la *autonomía* de las regiones intermedias, como una fórmula media entre el modelo territorial federal y el unitario. Uno de sus principales promotores fue el académico Orlando Fals Borda (1996), abanderado de la *Regionalización* del país, ya que consideraba el modelo regional como el más adecuado a las condiciones históricas, sociales, culturales y geográficas de Colombia, además porque confiaba en que una mayor cercanía de los centros de poder a las comunidades, implicaría una mayor democratización del mismo.

Otros autores se han ocupado de desarrollar el tema, como Vanesa Suelte (2008), Soledad Sanabria (2014), Liliana López (2012) o Augusto Hernández Becerra (2005), han dedicado gran parte de su producción académica a indagar en las posibilidades y limitaciones de la Región como verdadera entidad territorial en Colombia, es decir, entendida como un nivel intermedio de gobierno, con capacidad y autonomía política, y no como un mero esquema asociativo para la planeación conjunta y la gestión de proyectos de desarrollo de carácter regional como lo son por ejemplo las Áreas Metropolitanas.

Desde otras perspectivas, se ha realizado una fuerte crítica al modelo territorial colombiano en el mismo sentido de Vidal Perdomo (2001), quien ha indagado en la figura según su escueta consagración constitucional (art. 307 CP.) y el incompleto desarrollo que de la región como entidad territorial hizo la esperada Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de

2011) expedida 20 años después de la Constitución y que postergó una vez más la reglamentación de las Regiones Entidades Territoriales – RET y de las entidades territoriales indígenas (art. 286 CP.). El tratadista refiere en su obra *Región en la Organización Territorial del Estado* el vacío conceptual que dejó el Constituyente en la materia:

Pero el vacío mayor del precepto constitucional es sobre la naturaleza de las funciones, lo cual es determinante para definir si la región es una entidad simplemente administrativa o si podrá ser una entidad política como en los ejemplos citados del derecho comparado; también llamó el constituyente de 1991 sobre el tipo de órganos que pueden estar al frente de las regiones y sus relaciones con los departamentos. (Vidal, 2001, p. 17).

Vidal se ha ocupado también de la necesidad de regular la relación de la nueva entidad territorial con los antiguos departamentos, el tratadista, presentó su ponencia titulada *¿Cambiar los Departamentos por Regiones?* (Vidal, 2003); donde profundiza en la importancia de reglamentar las funciones de las RET para ponerlas en sintonía con las de los departamentos, evitando así la duplicidad de funciones o la sobrecarga burocrática. En el texto, el autor indaga una vez más por el carácter de las recién creadas *Regiones Entidades Territoriales*, y si estas son entidades únicamente administrativas o pueden llegar a tener funciones legislativas (Vidal, 2003).

En opinión de los expertos en la materia (Tuirán, 2019), esta norma no fue mucho más allá de lo que había dispuesto el Constituyente de 1991, y guardó silencio sobre aspectos importantes como la autonomía política de las nuevas regiones o las Entidades Territoriales Indígenas (ETI); sin un verdadero poder legislativo en cabeza de las autoridades regionales, las RET no parecen estar destinadas a modificar el modelo territorial del país, sino en convertirse en una instancia más en el complejo entramado de la organización territorial colombiana como sostienen Katime y Sierra (2006). De ahí la importancia de abonar el debate en clave sociojurídica, sobre cuál es el modelo territorial que mejor responde a las condiciones del país de manera general, y de cada una de las regiones de manera particular.

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial - Ley 1454 de 2011, introdujo normas de carácter orgánico relativas a la organización político-administrativa del Estado en el territorio, estableció los principios rectores del ordenamiento del territorio y definió competencias en

materia territorial entre la nación y las entidades territoriales. Esta norma, que establecería de manera general las directrices para la organización del territorio nacional, no desarrolló la figura de la Región como una verdadera Entidad Territorial - RET, sino hasta su fase inicial, cuando el carácter de la figura regional es la de un esquema asociativo o una entidad para la planeación territorial, conocida como Región Administrativa de Planificación – RAP:

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.

De conformidad con lo previsto en el artículo 306 de la Constitución Política, previa autorización de sus respectivas asambleas, y previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial de Senado, los gobernadores de dos o más departamentos podrán constituir mediante convenio la región administrativa y de planificación que consideren necesaria para promover el desarrollo económico de sus territorios y el mejoramiento social de sus habitantes (art. 30, Ley 1454 de 2011).

Solo hasta el año 2019, se promulgó la ley 1962 o Ley de Regiones; que daría finalmente desarrollo normativo a la nueva *entidad territorial* y al proceso de conversión de las Regiones Administrativas de Planificación (RAP) en Regiones Entidades Territoriales (RET), reglamentó su funcionamiento y reguló las relaciones entre estas y las demás entidades territoriales. La ley estableció de manera general que las RET tendrán atribuciones orientadas al desarrollo económico y social de los territorios, bajo los principios de convivencia pacífica, sostenibilidad, inclusión, equidad y cierre de brechas infra e inter-regionales y urbano-rurales (art. 10, Ley 1962 de 2019).

Sumado a esto, el presente trabajo también atiende necesariamente a aquellos referentes del derecho internacional que han gestado e implementado el Modelo Territorial Regional para la ordenación de sus territorios en sus constituciones, aquellos países que contemplan la Región como un nivel intermedio de gobierno, como es el caso de Italia, Francia, o el modelo español de

comunidades autónomas, para establecer puntos de referencia con el modelo colombiano en cuanto a grados de autonomía, estructura política, diferencias regionales y niveles de desarrollo alcanzados.

En cuanto a su aspecto metodológico, la investigación se enmarca dentro del paradigma Histórico-Hermenéutico, definido por Vasco (1985) en relación con su carácter inductivo e interés práctico de comprender y orientar la praxis y que además se compone de dos aspectos. Por un lado su carácter histórico, historicidad que debe ser entendida no como una mera reconstrucción del pasado, sino concibiendo el carácter histórico de los actuales acontecimientos sociales y políticos; y por otro su interés hermenéutico, es decir, el deseo de interpretar la situación, dando un sentido global a un hecho, de interpretarlo en su contexto, lo que resulta de enorme importancia para el desarrollo de una investigación con enfoque socio jurídico, es decir, aquel que no reduce el análisis del Derecho a la exégesis textual de la ley (Geny, 2000) citado en Vieytes (2009), permitiendo no solo interpretar los textos, sino los contextos en los que se dan las leyes.

Debido a que la información es preferentemente descriptiva y no cuantificada, su enfoque es cualitativo. Para autores como Tamayo (1999), este tipo de investigación se caracteriza por estar siempre influida por los valores del investigador, de la teoría que utiliza, del contexto y de las estructuras etnográficas, y también por encontrarse al servicio específico de las comunidades implicadas. Para este académico, los procesos de investigación cualitativa obedecen a una modalidad de diseño semi-estructurado y flexible, que permite que las hipótesis no sean fijas a lo largo del proceso investigativo, sino que se trabaja bajo un enfoque heurístico y complejo (Tamayo, 1999, p. 56). Sumado a lo anterior, la investigación cualitativa se caracteriza por ser de carácter inductivo o cuasi-inductivo, ya que su ruta metodológica se encuentra más relacionada con el descubrimiento y el hallazgo que con la comprobación y la verificación.

El método hermenéutico se utiliza principalmente para rastrear el objeto de la investigación y la técnica es la revisión documental, sin exceptuar otras de gran valor investigativo como lo son la entrevista semiestructurada a autoridades en la materia, con su respectivo consentimiento informado. La importancia del método hermenéutico para el abordaje del presente objeto de investigación reside en el supuesto de que todo texto o producción intelectual sobre un tema

específico, debe ser interpretado y entendido dentro de un contexto y unas circunstancias históricas determinadas.

La selección y el posterior análisis de los documentos consultados, se hizo teniendo en cuenta los intereses acerca del modelo territorial más adecuado a las condiciones del país y buscando establecer un diálogo entre las voces de la centralidad (la capital) históricamente predominante y las de la periferia (las regiones).

El trabajo consta de tres capítulos, concentrados en primer lugar, en Describir la figura de las Regiones como Entidades Territoriales dentro del modelo territorial colombiano en el marco de la teoría clásica de las formas de Estado. En el segundo capítulo se contrasta el modelo de ordenamiento territorial actual con la propuesta de la Ley 162 de 2019 a partir de sus convergencias y distanciamientos en materia de *autonomía regional*. El capítulo tres, indaga en clave sociojurídica, las implicaciones que trae para Colombia el tránsito desde un modelo de Estado Unitario a uno Regional advirtiendo la estrecha relación que existe entre el *territorio* y el modelo económico para finalmente en la sección de conclusiones y recomendaciones hacer algunas consideraciones acerca de los retos del Ordenamiento Territorial en la sociedad actual.

1. Un nuevo nivel de gobierno territorial

Pocos asuntos son tan trascendentales para la conformación de los Estados modernos como lo es su organización territorial. El Territorio ha sido considerado uno de los elementos mínimos para su conformación y pocos teóricos se atreverían a negar el carácter eminentemente territorial del Estado *poswestfaliano* moderno. Históricamente, el debate estuvo dominado por la disyuntiva entre Federalismo y Centralismo como paradigmas de la organización territorial, ambos conceptos con un marcado componente político que fue incluso resuelto por la vía militar y Colombia no fue ajena a esta pugna. Actualmente, tanto la tradicional teoría de las Formas de Estado, como los conceptos mismos de Territorio y Estado, se encuentran desdibujados y sometidos a un proceso permanente de transformación (Estupiñan, 2011). Sumado a esto, y producto de la hibridez y el mestizaje de estos sistemas, se habla de un tercer modelo, el denominado Autonómico o Regional, los modelos de organización territorial, se establecen por las funciones que otorgan a las entidades intermedias de gobierno en la organización político administrativa del Estado y a su grado de autonomía (Vidal, 2001).

A la hora de intentar comprender las innumerables versiones dadas a la distribución territorial del poder en el plano real, no solo existen diversos modelos de Estados Unitarios, así como diversos federalismos sino que ambos conceptos representan tipos ideales con dificultades prácticas, debido a que ningún Estado puede ser completamente centralizado, dando lugar a modelos de Estados unitarios con indudables procesos de descentralización o Estados Regionales que en la práctica funcionan como sistemas federales, e incluso modelos de Estados federales que pasarían por modelos unitarios (Estupiñan, 2011).

Para la comprensión del *Territorio* y sus procesos, es necesario asumirlo como un fenómeno geo-socio-histórico de carácter multidimensional, determinado por las dinámicas de apropiación social del espacio, y las formas de relación que con él establecen los seres humanos, entendiendo pues el Territorio como un espacio socialmente transcurrido en el devenir histórico y mediante procesos de orden político, cultural y económico, un *espacio social* en los términos de Milton Santos (como se citó en Gaviria, 2020, p. 5). La tradicional lectura del territorio definido exclusivamente en relación con el poder estatal perdió vigencia con la obra del geógrafo francés

Claude Raffestin quien con su obra “Por una geografía del poder” (1980), propuso como alternativa analítica, la coexistencia de múltiples poderes en el territorio, dando lugar a que desde la geografía política, el concepto de *territorio* remite a relaciones de poder que desbordan su dimensión política por lo que desde diversas áreas de las ciencias sociales se haya enfatizado en los diferentes elementos para la comprensión del territorio, como lo son la sociología, la ecología, la biología, la antropología y la psicología (Gaviria, 2020).

En Colombia, el debate entre centralismo y federalismo quedó sellado con la Constitución Política de 1886 en torno a un modelo fuertemente unitario que perduró casi inmodificable por más de cien años, y que siguió vigente en la Constitución de 1991, apenas matizado por principios como la descentralización y la autonomía de las *entidades territoriales* (Estupiñán, 2013), pero con la posibilidad de conformar entidades nuevas, tales como las Provincias o las Regiones (artículo 286, CP de 1991), lo que en la práctica podría significar la transición del modelo territorial colombiano, de uno centralista a uno autonómico o regional. La ley 160 de 1962 que reglamenta la conversión de las Regiones en Entidades Territoriales fue expedida por el Congreso de la República en el mes de junio del año 2019; para analizar las características de la Región tal y como quedó estructurada en el ordenamiento territorial colombiano, el presente capítulo busca primero hacer una descripción de las diferencias entre las formas de Estado para posteriormente hacer un análisis de carácter histórico del modelo territorial en Colombia.

1.1 Las Clásicas Formas de Estado

Con la consolidación de los Estados nacionales y posteriormente con la independencia de las colonias en América, se presentó el dilema de ¿Cuál es el mejor modelo de gestión y administración del territorio en las nacientes naciones? En Colombia esta cuestión dio lugar a enfrentamientos armados internos entre 1810 y 1816 en el periodo conocido como *la patria boba*, que facilitaron la reconquista española. El modelo unitario en América Latina, para autoras como Liliana Estupiñán Achury, (2013) refleja el intento de las elites nacionales por subsistir y construir un proceso nacional, optando por un Estado central fuerte, en lo que da cuenta de un proceso de construcción impuesto (de arriba hacia abajo), que permitió la aplicación del principio de *lo igual a lo desigual*, y desconoció las diferencias y heterogeneidades presentes en

la vasta geografía nacional. Como consecuencia de esto, se tiene una organización política única, un ordenamiento constitucional único, y un ejercicio del poder homogéneo.

Al modelo territorial unitario, caracterizado por contener un único centro de poder político, se opone el modelo federado, donde cada una de las partes que la compone tiene los atributos de un Estado, que aunque habiendo cedido algunos atributos a la federación, conserva una soberanía parcial (Vidal, 2001). A diferencia del modelo de construcción del territorio “desde arriba” propio de los Estados unitarios latinoamericanos, los Estados federales se consolidan en razón de la fortaleza inicial de las partes que lo integran, es decir, que sus niveles subnacionales poseían de manera previa al pacto constitucional “una carga histórica, nacional y soberana que les permite sin mayores sobresaltos, contar y disfrutar de las potestades constitucionales, legislativas, administrativas y judiciales que les son naturales” (Estupiñán, 2011, p. 108), de ahí que el Estado federal, proviene de un proceso integrativo, construido con las potencialidades y diversidad de las partes.

Esta integridad tiene como objetivo el fortalecimiento de la unidad mediante un gobierno centralizado que asegure los poderes y la soberanía de los diferentes ordenamientos constitucionales originarios, y es esta pluralidad de poderes constituyentes la que integra el Estado federal (Estupiñán, 2011, p. 110), de ahí que en su momento, resultara tan problemático instaurar un régimen federal en la naciente república.

1.2 Origen del Estado Regional

La figura del Modelo de Estado Regional puede rastrearse en Estados que siendo históricamente unitarios, se transformaron progresivamente en Estados con un nivel de descentralización política y un grado tal de autonomía a sus niveles subnacionales, que difícilmente podría ubicarse estos modelos regionales, como una variante del modelo de Estado unitario, y solo se diferencia del modelo federal en el grado de autonomía política que poseen los niveles intermedios. Algunos autores sostienen, que el modelo autonómico español, en materia de distribución de competencias, supera a varios Estados federales como Brasil o Austria (Estupiñán, 2011, p. 111).

Con el retorno de la democracia tanto en Italia (1948) como en España (1978), la cuestión territorial ocupó una parte importante del debate. Para teóricos como Juan Fernando Badía (1962) los primeros que se plantearon el problema de la necesidad de innovar una estructura jurídica que permitiera integrar el principio de autonomía de las regiones con el de la unidad de la nación, fueron los constituyentes españoles de la II República, quienes retomando la fórmula de Ambrosini¹ optaron por el Estado Integral como una fórmula intermedia. El llamado Estado integral:

Consistía en disminuir prácticamente los residuos de soberanía de los Estados federales hasta hacerla sustituir por una amplia autonomía político-administrativa, de un lado, y de otro, acentuar la nueva descentralización administrativa de las provincias..., hasta transformarla prácticamente en autonomía político-administrativa... (Badía, 1962, p. 78).

La gran innovación del modelo *integral* español, consistió en la creación de distintos grados de autonomía para los territorios nacionales, dependiendo de las funciones que estuviesen en capacidad de asumir, sin imponer una relación uniforme entre el Estado central y los territorios; todo esto, sin dejar de ser “siempre el mismo y único gran Estado español” (Jiménez de Asúa, como se citó en Badía, 1962). De tal forma que las recién creadas Comunidades Autónomas asumieron sus competencias de manera progresiva en sus *Estatutos*, siendo Cataluña, País Vasco y Galicia los primeros en someterlos a plebiscito entre 1931 y 1936 (Estupiñán, 2011). En España, el proceso de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas se vería interrumpido tras el inicio de la guerra civil y posteriormente la dictadura militar. La segunda y tercera generación de reformas autonómicas se dio entre 1984 – 1992 y 1992 – 2001 respectivamente, motivadas por reclamos de mayor participación en las decisiones comunitarias y los reclamos de Cataluña y País Vasco por mayor autonomía. Para autores como Eliseo Aja, el poder político de las Comunidades Autónomas españolas, puede compararse perfectamente con el que poseen los Estados miembros de una federación como los Länder alemanes (Aja en Estupiñán, 2011, p. 118).

¹ Ambrosini, G. «Un tipo intermedio di stato tra l’unitario e il federale caratterizzato dall’autonomia regionale: lo stato regionale», in *Lezioni di diritto costituzionale* in OLIVERI, Filippo Salvatore, Gaspare Ambrosini *etica e autonomie regionali*. Roma.”

El modelo territorial italiano por su parte, contempla la República de Italia como “una e indivisible” que reconoce y promueve las autonomías locales, es decir, un Estado unitario con descentralización política a nivel regional, estructurado en 20 regiones y 95 provincias, conformadas a su vez por municipios (Sanabria, 2014) tal y como lo define en su artículo 5° la Constitución Política de 1947. Jaime Vidal Perdomo (2001) establece una relación entre el proceso de construcción del modelo territorial italiano y el español ya que los dos países prefirieron abandonar su antigua estructura centralista, pero descartando la opción federal, construyendo por influencia recíproca un modelo catalogado como intermedio, el llamado Autonómico o Regional.

Años más tarde, tras la expedición en Francia de la Constitución Política de 1958, comenzaron a tener lugar reformas territoriales en materia de reparto de competencias como la introducción de la Región como nuevo nivel de gobierno adicional a los tres niveles conocidos, es decir, conservando los antiguos Departamentos, considerados por muchos autores como una institución artificiosa sin acervo histórico creada de forma arbitraria por la Asamblea Constituyente. Para el mismo Tocqueville, fue un error eliminar las antiguas Provincias, muchas incluso anteriores a la monarquía para dividir el reino en 83 partes “como si se tratara del suelo virgen del nuevo mundo” (Vidal, 2001, p. 138).

La otra gran diferencia del modelo territorial francés frente al italiano y el español, consiste en que sus *Regiones* solo cumplen funciones de carácter administrativo, y se encuentran desprovistas de facultades legislativas, lo que se traduce en una etapa del proceso de descentralización y no en el logro de una verdadera autonomía política para las regiones; esto implica que el modelo territorial francés no configuraría siquiera un modelo de estado diferente al Estado unitario (Vidal, 2001).

1.3 El modelo territorial colombiano

Durante el proceso de conquista y colonización española en América, la monarquía desarrolló un sistema de órganos de administración que garantizara la dominación, con una organización jerarquizada en cabeza del Rey, seguida del Consejo de Indias, las Audiencias de América, los Virreyes, los Cabildos y los Tribunales Reales (Estupiñán, 2011, p. 134.). En materia territorial, la América española fue dividida en Virreinos y estos a su vez en Provincias, entre los siglos

XVI y XIX la provincia se constituyó en la unidad territorial por excelencia en el aspecto militar, administrativo y de gobierno para la administración de los territorios de ultramar (2011, p.138).

Ángel Tuirán Sarmiento (2013) señala que en Colombia, tras el logro de la independencia definitiva de España en 1819, el territorio fue un elemento importante para la construcción del nuevo Estado, y del modelo de ordenamiento territorial que se adoptara dependía la cimentación de la nación, es decir, de un sentimiento nacional que se sobrepusiera a los intereses regionales. Entre 1820 y 1886, se expidieron nueve constituciones, a excepción del periodo de vigencia de las Constituciones de 1858 (Confederación Granadina) y de 1863 (Estados Unidos de Colombia) ambas de corte federal, la constante dentro del modelo territorial ha sido el centralismo. Con la entrada en vigencia de la Constitución política de 1886, el país adoptaría un modelo de tendencia marcadamente centralista que permanecería casi sin modificaciones por un siglo.

La adopción de un sistema unitario significó la conversión de los Estados soberanos, antiguas *Provincias*, en *Departamentos* según el modelo francés. Bajo el lema de “centralización política y descentralización administrativa” las entidades territoriales fueron despojadas de toda calidad soberana y el gobernador departamental se convirtió en un subordinado de las políticas del Estado central con la capacidad de ejecutar la ley pero sin facultad de proponer políticas regionales, de ahí que aunque muchos autores han debatido sobre el carácter artificioso y la falta de sentido histórico de estos últimos, para autores como Vidal Perdomo (2001) y Augusto Hernández Becerra (2005), la figura del departamento no nació con la Regeneración de Rafael Núñez, sino que, cuenta desde el punto de vista histórico, sociológico y político, con una importante trascendencia en la organización político administrativa del territorio nacional (Estupiñán, 2011). En palabras de Vidal Perdomo (2001):

A veces se piensa que los departamentos colombianos son tan artificiales como pudieron nacer los franceses dentro de los agitados debates de la Revolución Francesa y las oposiciones entre girondinos y jacobinos. Pero no hay tal; los departamentos colombianos son herederos de los Estados Soberanos de la Constitución Federal de 1863 y los nuevos son parte del proceso de desarrollo político, económico y social cumplido durante todo el siglo pasado; bueno o malo, pero son una realidad sociológica que no se puede subestimar. (p. 18).

En el nivel local, la unidad territorial de mayor atención ha sido el municipio, durante la ola de descentralización que vivieron los países de América Latina durante los años ochenta del siglo pasado, *descentralización* fue sinónimo de municipalización (Estupiñan, 2011, p. 131). En Colombia fue con la Constitución Política de 1991 que el municipio se consagró como agente principal del ordenamiento territorial; de los distintos modelos propuestos, algunos de los cuales fueron de corte federal, la ponencia aceptada reflejó las características propias de un Estado Unitario, pero matizadas por principios como la autonomía y el fortalecimiento económico de las entidades territoriales, la profundización de la descentralización y la consagración del municipio como “eje fundamental del Estado y la democracia participativa (Zafra en Estupiñan, 2012, p.34).

El texto aprobado en la Constitución Política de 1991 define a Colombia como un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales (art. 1° Constitución Política de 1991) y define como *entidades territoriales* (art. 286 CP de 1991) a los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas, y estableció lo posibilidad de que se constituyeran además *Regiones* y Provincias en los términos que lo estableciera una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial a la vez que estableció la reserva de ley orgánica para los asuntos referentes a la asignación de competencias entre el Estado nacional y las entidades territoriales.

La introducción de la figura de la Región en el ordenamiento territorial colombiano, no generó tanta expectativa como la posibilidad de que mediante una ley orgánica estas adquirieran el carácter de entidades territoriales y se convirtiera en un nuevo nivel de gobierno en Colombia sumado a los municipios, departamentos, y al nivel central. Buena parte de la teoría (Tuirán, 2013; Mendoza, 2013; Maldonado, 2013; Castro, 2013) reconoce que tal y como está contemplada la Región en la Constitución Política, su carácter sería el de una entidad administrativa al estilo de las regiones francesas, sin una verdadera autonomía política como es el caso de las comunidades autónomas españolas o las regiones italianas (Estupiñan, 2006, p. 104; Vidal, 2001, p.13).

1.3.1 Entidades Territoriales en la Constitución Política de 1991

Para adentrarse en el estudio de la Región como entidad territorial en Colombia, es preciso definir sus atributos en el ordenamiento jurídico y territorial. Por disposición del artículo 287 de la Constitución Política, quienes ostenten la calidad de *entidad territorial* gozarán de autonomía para la gestión de sus intereses, y en virtud de ello podrá gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que le corresponda, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y por último y no menos importante, participar en las rentas nacionales.

Según Augusto Trujillo (2007), para el cumplimiento de los fines del Estado, el ordenamiento del territorio constituye un elemento básico, tanto para su organización político-administrativa como para la asignación de competencias entre los diferentes niveles de gobierno, y la sintonía entre los entes territoriales y sus habitantes, son temas que impactan en la legalidad y la legitimidad de las instituciones. En cuanto al régimen de asignación de competencias, la constitución de 1991 se limitó a mencionar que sería desarrollado por la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (art. 288) y a continuación en los capítulos II y III del Título XI (De la Organización Territorial) desarrolla de manera general el régimen de los Departamentos y el de los Municipios respectivamente, pero dejando aspectos trascendentales pendientes de reglamentación mediante la LOOT, entre otros, el proceso para la conversión de las nuevas *Regiones y Provincias* en entidades territoriales de pleno derecho.

Es también necesario resaltar, que si bien el constituyente colombiano de 1991 tuvo influencia del modelo territorial español de la Constitución de 1978 (Vidal, 2001), la *autonomía* de las entidades territoriales en Colombia tiene un sentido mucho más limitado, ya que la potestad legislativa siguió estando de manera exclusiva en cabeza del Congreso Nacional, dejando para los niveles intermedios una autonomía de tipo administrativa y una función de intermediación entre la nación y los municipios. A su vez, a cargo de los municipios estableció una serie de obligaciones relativas a la prestación de servicios públicos, así como la realización de obras para el desarrollo local y la garantía del orden público, pero todo esto, dentro del marco de la constitución y la ley.

Vidal Perdomo (2001) sostiene que para superar el concepto de *soberanía* propio de los Estados federados, el modelo regional ha contemplado el de *autonomía*, suponiendo la primera el nivel máximo de libertad reglamentaria, predicable de los ordenamientos originarios y la segunda, una potestad derivada o delegada. La Corte Constitucional ha precisado el significado de la expresión en el ordenamiento colombiano con base en lo dispuesto en los artículos 287, 300, 305, 313 y 315 de la Carta, estableciendo que la autonomía de las entidades territoriales en Colombia tiene un carácter limitado:

El ejercicio de esas competencias obliga a no desconocer las competencias de la Nación y a observar los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (...) que son útiles para decidir tensiones o conflictos entre el carácter unitario del Estado y la autonomía de las entidades territoriales. (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia SU 095 - 2018).

La estructura del Estado unitario colombiano se caracteriza pues, por un solo centro de impulsión política, en el cual la totalidad de los atributos del poder público, emanan de un titular único, que es la persona de derecho público suprema, es decir, el Estado (Estupiñan, 2006). Tal y como está desarrollada la Región en Colombia desde el texto constitucional, ésta sería apenas la suma de los actuales departamentos, pero con las mismas limitaciones de las entidades territoriales en el actual contexto y con una autonomía precaria. Esta suma de departamentos, solo tendría funciones de carácter administrativo y carecería por completo de funciones legislativas, lo cual implica que incorporar un nuevo nivel de gobierno a la administración, no significa necesariamente el tránsito de un modelo de Estado a otro diferente, como es el caso del proceso de regionalización francés.

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial ha sido expedida de forma progresiva y desarticulada y asuntos tan importantes como el Estatuto Departamental (Arcila, L. Comunicación Personal. 12 marzo 2020), el proceso de creación de los Estatutos para las Regiones y las entidades territoriales indígenas aún siguen pendientes de reglamentación. Sumado a esto, la sobrecarga de competencias en el nivel municipal, el abandono del nivel intermedio y la escasa autonomía fiscal, ha fijado la necesidad de replantear el modelo territorial colombiano (Estupiñan, 2006).

1.3.2 Ordenamiento Territorial y Desarrollo

Para Ángel Massiris Cabeza (2018), el ordenamiento territorial no se trata de una expresión espacial de la actividad humana o de una política pública de planificación territorial espontánea, sino que se trata de acciones concretas e intencionadas, diseñadas y concretadas en el marco de procesos de construcción de espacios y territorios bajo un modo de producción y unas estructuras de poder determinadas, de ahí que el ordenamiento del territorio revele las tensiones existentes en el espacio entre las lógicas de producción, es decir, la configuración espacial generada por el modo de producción, los procesos de apropiación social del espacio, es decir, la construcción social del territorio y la producción de territorialidades, y por último la intervención del Estado en busca de lograr un orden coherente con los intereses dominantes.

Los orígenes del ordenamiento territorial como política, pueden rastrearse en los años posteriores a La Gran Depresión de los años treinta en Estados Unidos, donde por primera vez se plantea la dimensión territorial de la política de desarrollo económica-social y regional, es decir, el *Ordenamiento Territorial* de una región, con la puesta en marcha del Plan Integrado de Gestión del Valle de Tennessee, creada bajo la administración de Roosevelt (Sanabria, 2014). Esto significó el primer plan coordinado entre entidades federales, regionales y locales con la finalidad de recuperar y planificar los usos del suelo en una región más allá de sus límites administrativos. Este proyecto estuvo a cargo de la empresa paraestatal TVA que actualmente coordina la política de ordenación del territorio o *special planning* en los Estados del centro y suroeste de los Estados Unidos (Sanabria, 2014) y es una de las empresas pioneras en el modelo de ordenación territorial norteamericano.

En Europa por su parte, el surgimiento de la disciplina se encuentra ligado a la planificación urbanística de las grandes ciudades europeas, durante los planes masivos de construcción de viviendas para los trabajadores en Londres y Moscú. Y en Suiza y los demás países alpinos, el surgimiento del ordenamiento territorial se centró más en corregir los problemas de conectividad que impone la geografía de la región (Palancar, 2007 como se citó en Sanabria, 2014 p.24). Pero el antecedente más importante tal vez se encuentra en la expedición de la Carta Europea para el Ordenamiento Territorial y la creación de la Comisión Europea de Ordenación del Territorio - CEOT en 1983, donde se establecen los cuatro principios rectores comunes en materia de OT: el

desarrollo equilibrado de las regiones, la mejora en la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales y la utilización racional y equilibrada del territorio de acuerdo a los tipos de suelo. Para la CEOT, el *ordenamiento territorial* es la:

...expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de cualquier sociedad. Se trata, de una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como aproximación interdisciplinaria y global tendente al desarrollo equilibrado de las regiones y a la organización física del espacio de acuerdo a una concepción directriz. (Sánchez, 2005, en Sanabria, 2014, p. 25).

El caso del modelo de ordenamiento territorial francés presenta una especial relevancia, no solo porque el modelo territorial francés sirvió de inspiración para la conformación del modelo territorial unitario colombiano, sino porque el proceso de “regionalización” francés de los años ochenta es el que presenta mayor similitud con el actual proceso de configuración de la *región* como nivel intermedio de gobierno en Colombia (Sanabria, 2014; Tuirán, 2013); por un lado, porque incorpora un nuevo nivel de gobierno pero conservando los antiguos *departamentos* constituyéndolos en un segundo nivel intermedio lo que puede representar una mayor carga burocrática, así como mayores dificultades en materia de reparto de competencias. Sumado a esto, la similitud más clara entre ambas figuras y su mayor desventaja frente a las regiones italianas o las CA españolas, es su carácter enteramente administrativo, desprovisto de cualquier autonomía política en materia legislativa y “si la ley de ordenamiento territorial asignara funciones legislativas a las regiones, dicha ley sería inconstitucional por arrebatar esa competencia al órgano nacional que la posee con exclusividad” (Vidal, 2001, p.144).

En América Latina, el Ordenamiento Territorial (OT) se ha desarrollado con un marcado interés planificador, es decir, que se expresa a través de planes y de los procedimientos e instrumentos que emplea la planificación, además de esto, para Ángel Massiris Cabeza (2006), el OT en Latinoamérica se caracteriza por su multiescalaridad, es decir, su comprensión de la cuestión territorial desde escalas distintas, jerarquizadas y en interacción, de ahí la existencia de principios en sus legislaciones como el de concurrencia, armonía, subsidiariedad y complementariedad, que llevan implícito el concepto geográfico de interescalaridad de los fenómenos. En palabras del autor:

...No hay un solo centímetro de un territorio nacional que no pertenezca, por ejemplo, a un municipio y a un departamento. Por lo tanto, toda acción que se realice desde la Nación se está realizando en un territorio departamental y en uno municipal, y toda acción que se ejecute desde el departamento se estará realizando sobre uno o varios municipios que se encuentran en su ámbito de competencia y al mismo tiempo sobre un territorio nacional. Es de esto de donde se desprende el concepto de multiescalaridad del territorio. (Massiris, 2006, p.21).

El inacabado proceso de construcción nacional en los precarios Estados latinoamericanos, ha permitido que en los territorios coexistan lógicas diferentes en las regiones periféricas donde aún perviven modos de producción distintos a la economía de mercado, y donde el territorio está cargado de una perspectiva histórica y cultural que permite la concurrencia de distintas formas de pensar y producir, y que son la expresión de la diversidad geográfica del territorio. De ahí que para Massiris (2006, p. 22), la organización territorial especialmente en los países de América Latina, debe pensar los territorios integralmente, lo que implica reconocer la conexión que existe entre economía, población, infraestructura y medio ambiente como elementos centrales para la configuración del territorio y las distintas territorialidades que en él coexisten.

1.4 Desarrollo Territorial

La relación entre *desarrollo* y *territorio* han sido históricamente conflictiva, en un primer momento bajo el modelo Primario Exportador y posteriormente bajo el modelo económico ISI (Industrialización por Sustitución de Importaciones) que implicó la construcción de territorialidades bajo condiciones de confrontación y disputa: ocupaciones extranjeras, golpes de estado, regímenes militares y gobierno fraudulentos (Massiris, 2018). Actualmente, con la globalización y el flujo internacional de capitales, se hace necesario repensar el OT como concepto y como política pública, para superar la concepción sectorial y fragmentada que se ha dado entre *desarrollo* y *gestión territorial* y adoptar una concepción más sistémica que integre las políticas territoriales con las económicas, sociales y ambientales, así como lo urbano y lo rural con el *territorio* como elemento articulador y agente activo (2018, p.20).

Ángel Massiris Cabeza, define el *desarrollo territorial* como “la estrategia mediante la cual, bajo el modelo de economía de mercado, se busca el crecimiento de las condiciones materiales del territorio, expresables en mejores infraestructuras y mejores condiciones de producción para

una mayor productividad y competitividad territorial.” (Massiris, 2006, p. 20). Desde tal perspectiva, el *territorio* es apreciado como factor productivo, con todo lo que esto implica, conversión de la naturaleza en capital natural, los seres humanos en capital humano; la cultura y los valores se estiman únicamente desde una perspectiva mercantil.

En el actual contexto, donde la ocupación del territorio se da en función de las lógicas de la economía de mercado, las políticas públicas de planificación de gestión del desarrollo en los territorios (OT) deben cambiar y adaptarse para tratar de corregir los desequilibrios de la economía neoliberal en todas las dimensiones del desarrollo, integrando aspectos como la descentralización, la planeación física, el desarrollo regional, el sistema de áreas protegidas, la seguridad y la defensa (Massiris, 2006, p. 21). Para el autor, una característica del OT además de su visión prospectiva, es su enfoque estratégico, es decir, que parte del reconocimiento de que difícilmente a través del OT se pueden resolver los problemas estructurales de la sociedad actual como la pobreza o las formas irracionales de producción que destruyen la naturaleza. Estas problemáticas son producto de un sistema productivo y a un determinado modelo de desarrollo. (Massiris, 2006)

Sanabria Pérez (2014) y Massiris Cabeza (2018), coinciden en que uno de los grandes desafíos del OT actualmente, especialmente en los países de América Latina, es integrar las distintas facetas que han adoptado las políticas territoriales como es el desarrollo territorial, el ordenamiento territorial, los sistemas de áreas ecológicas protegidas y los procesos de descentralización territorial, generando contradicciones y tensiones que hacen muy compleja la implementación exitosa de cualquiera de ellas e impidiendo a las autoridades estatales dar respuesta a problemas como las afectaciones al medio ambiente, los cambios en los usos del suelo, las actividades productivas ambientalmente insostenibles, la urbanización acelerada y no planificada de las grandes ciudades, entre otras. Para Massiris (2018), es necesario reconceptualizar estas nociones e integrarlos bajo conceptos como el de Desarrollo Territorial Sostenible. Sanabria (2014) por su parte sostiene que:

...la ordenación del territorio implica uno de los mayores retos de la sociedad actual, que debe asumirse si se quiere avanzar en el desarrollo humano integral; que ordenar el territorio no es sólo definir un esquema teórico sobre la ocupación del espacio, ya que cada territorio presenta

características físicas, económicas, sociales y culturales propias; entramado de relaciones específicas y modos de apropiación del espacio, que se debe considerar de forma sistémica si se quiere trascender hacia un modelo de desarrollo territorial con equidad y sostenibilidad. (p. 18).

De tal forma, que las actuales transformaciones territoriales que están teniendo lugar en Colombia, deben ser comprendidas de forma integral, atendiendo a las necesidades de autonomía y capacidad de autogestión de las regiones, pero considerando las actuales exigencias del sistema económico mundial y de la economía de libre mercado para que las segundas no terminen imponiéndose sobre las primeras, y dejando la configuración de los territorios a las fuerzas especulativas del mercado internacional. Para estudiar los impactos de estas transformaciones en los territorios, el siguiente capítulo hace un abordaje del nuevo nivel de gobierno incorporado a la legislación territorial colombiana e indaga en las posibilidades reales que tiene de transformar el modelo territorial colombiano.

2. ¿Un giro en la política territorial colombiana?

Con el propósito de ahondar en el análisis de la Región Entidad Territorial – RET y de sus reales aportes para la transformación del modelo territorial colombiano, el presente capítulo contrasta el modelo de ordenamiento territorial actual con la propuesta de la Ley 162 de 2019, a partir de sus convergencias y distanciamientos en materia autonómica, y se estructura en tres etapas: en la primera se muestran los principales aspectos del desarrollo regional en Colombia, tras la implementación de estrategias territoriales como la descentralización o la regionalización. En segundo lugar, se esboza una idea de la Región Entidad Territorial – RET en el país, según quedó conformada en la Ley 162 de 2019 con sus atribuciones y obligaciones. Y finalmente, se analiza la situación actual de las *entidades territoriales* y su nivel de autonomía política, fiscal y administrativa a la luz del alcance que la Corte Constitucional Colombiana ha dado al principio de *Autonomía de las Entidades Territoriales* en concordancia con el de la *unidad del Estado* y evidenciar, si el grado de autonomía reconocido a las RET en el actual ordenamiento jurídico-territorial colombiano, permite hablar de la existencia o no de un modelo de Estado en Colombia, distinto al unitario.

En el país, el primer intento por ordenar el territorio buscando una planeación equilibrada del desarrollo en las regiones, lo constituyeron los CORPES – Consejos Regionales de Planeación Económica y Social, y posteriormente las CAR – Corporaciones Autónomas Regionales, que si bien es cierto, constituyeron un aporte a la formulación de políticas regionales en función del territorio y no de los límites administrativos, para autores como Ángel Tuirán (2014, p. 97) ambos constituyen “intentos fallidos” por organizar el territorio según el modelo regional. Estas políticas de *desarrollo regional*, recibieron una fuerte crítica por parte de autores como Stöhr y Taylor (1981) según citan López y Ramírez (2012 p. 34), quienes por primera vez pusieron en evidencia que tal concepción del desarrollo territorial posee dos vertientes, las que tienen una visión *desde arriba* y quienes tienen una perspectiva *desde abajo*.

En las teorías de la planeación regional, son las visiones *desde arriba* las que han dominado los análisis espaciales, partiendo de la premisa de que “el desarrollo es guiado, tanto por la demanda externa, como por los impulsos de innovación y que, a partir de algunos cúmulos o

polos de desarrollo y de sectores dinámicos, el desarrollo tiende a desparramarse hacia el resto del sistema.” (López y Ramírez, 2012, p. 34). Sumado a esto, los enfoques desde la planificación han priorizado lo urbano sobre lo rural, lo industrial sobre lo natural y los grandes proyectos por sobre las pequeñas comunidades; mientras que *desde abajo* se proponen estrategias distintas al *Desarrollo* como propósito en sí mismo, que lo dimensionan como una herramienta para luchar contra la pobreza o la exclusión, así como estar motivado y controlado desde abajo.

En el aspecto metodológico, la investigación regional se ha realizado de manera independiente por parte de distintas disciplinas de las ciencias sociales como lo son la geografía, la sociología, la economía y la ciencia política sin ningún tipo de consenso teórico, manteniendo cada área del conocimiento su especificidad metodológica, lo que ha significado que el abordaje de la región se haya dividido en tres discusiones distintas: el estudio de regiones, la regionalización para la planeación y la del desarrollo regional (López y Ramírez, 2012). Para las autoras, el enfoque del desarrollo regional, en específico, implicó un uso indiscriminado de las categorías Región y Territorio como sinónimos, lo que da cuenta de la ligereza con la que abordaron el concepto.

El debate sobre el desarrollo regional tiene un cambio importante con la llegada de la *nueva geografía económica* desarrollada por Paul Krugman en la década de los ochenta. Esta, se basa en la modelización matemática de los procesos económicos globales, que ha permitido una nueva caracterización de las regiones a partir de la cooperación de actores económicos, institucionales y las redes locales, dando lugar a los nuevos Distritos industriales y sistemas regionales de innovación como Silicon Valley, o los llamados *clusters* que otorgan un mayor “dinamismo, eficiencia, flexibilidad y adaptabilidad a las regiones, a partir de una gran concentración y centralización de recursos e instituciones” (López y Ramírez, 2012, p. 41). De ahí que ante este nuevo escenario autores como Borja (2018) hayan planteado la necesidad de transformar la estructura territorial del país, debido a que los actuales municipios y departamentos son *plataformas espaciales* inadecuadas ya que son instituciones que “no facilita(n) las actividades sociales o económicas, favorece(n) el despilfarro de los recursos públicos, obstaculiza(n) la participación democrática y la conformación ciudadana” (2018, p. 206).

En Colombia, debido a las especiales condiciones de exclusión y abandono estatal, han sido fuerte las voces que han hecho un llamado a reformar el ordenamiento y la organización territorial de la república, como son los movimientos indígenas con su larga lucha por la tierra y sus prácticas económicas no mercantilistas; los campesinos de la costa Caribe y sus reclamaciones de democratización de la tierra; y las comunidades afro y su lucha por el reconocimiento de espacios de poder, con sus formas propias de organización del territorio, históricamente desconocidas en el ordenamiento territorial colombiano, o los movimientos sociales que se oponen a la construcción de megaproyectos de infraestructura en sus territorios. Para Borja (2018), todas estas voces deben confluir en la conformación de una organización espacial incluyente que integre “las geografías vividas y sentidas que las comunidades han delineado a lo largo de la milenaria historia de la República, e igualmente el diseño de una estructura territorial que sea la plataforma adecuada para establecer mejores niveles de gobernabilidad.” (p. 206).

2.1 Descentralización y Regionalización

El surgimiento de la *Descentralización* como concepto, se ubica en el contexto de los esquemas de organización de la administración pública que Sánchez (2003) define como “una técnica para moderar los extremos de la centralización, sin superarla cualitativamente” (p. 180), ya que implica el traslado de algunas funciones de naturaleza administrativa desde el ámbito central hacia las entidades territoriales, para que estas tengan la dirección de la administración pública y la satisfacción de sus propias necesidades. En palabras de la Corte Constitucional colombiana la descentralización es “un concepto genérico que comprende diversos grados de libertad en la toma de decisiones” (Sentencia C-126 de 1993, Corte Constitucional Colombiana M.P. Antonio Barrera Carbonell). En sentencia posterior la Corte afirmó sobre la diferenciación entre *descentralización* y *autonomía*:

El Estado colombiano presenta una estructura política y administrativa descentralizada territorialmente y por servicios. De conformidad con la primera hay una división espacial del territorio y con base en la segunda la división se produce desde un orden netamente funcional. Los departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas son reconocidos como entidades territoriales divisorias del territorio nacional por mandato constitucional. En

cambio, las regiones y provincias pueden obtener ese mismo carácter por disposición legal, una vez se constituyan en los términos constitucional y legalmente establecidos (CP, arts. 285 y 286). La conformación de las mencionadas entidades territoriales se produce bajo el supuesto del reconocimiento de una autonomía para la gestión de sus intereses. Ésta se encuentra sujeta a ciertas limitaciones de orden constitucional y legal, que son acordes con la fórmula de un Estado social de derecho estructurado a partir de la concepción unitaria del mismo (CP, arts. 287 y 1º). (Sentencia C-1112 de 2001).

Durante los últimos años del siglo XX, y con la expedición de la Constitución Política de 1991, la descentralización fue equiparada con “municipalización” (Estupiñán 2006) lo que llevó a consagrar el municipio como la “entidad fundamental de la división político administrativa del Estado” (art. 311 Constitución Política 1991) y a la Constitución de 1991 como eminentemente *municipalista*, dejando “expósito” el departamento (Arcila, L. Funcionario Departamento Administrativo de Planeación, Gobernación de Antioquia. Comunicación Personal, 12 marzo 2020). En consecuencia, se dio una sobrecarga de competencias en cabeza de la entidad municipal que no se corresponde con los recursos asignados para su cumplimiento, incluso la gran mayoría no cuenta ni siquiera con la infraestructura para la prestación del servicio. La descentralización es pues un proceso de orden administrativo de transferencia de unas determinadas políticas desde el nivel central a las entidades territoriales en un sistema de competencias exclusivas y concurrentes entre los distintos niveles de gobierno y tras la expedición de la Ley 60 de 1993, el campo de la descentralización administrativa se fue especializando en los sectores de salud, educación y prestación de servicios públicos (Restrepo y Peña, 2018).

Autores como Salas (2016) o Restrepo y Peña, (2018) han llamado la atención sobre la incidencia que esta *primera ola* de reformas descentralizadoras en Colombia tuvo en la reconfiguración del mapa del conflicto armado y en las luchas por los poderes locales tras el aumento de las transferencias a las regiones y del incremento en el gasto social en los años noventa. La posible cooptación del Estado y el equilibrio macroeconómico fueron los argumentos para retroceder durante los años siguientes en materia de descentralización política o fiscal, y la expedición de la LOOT se dio 25 años después de que la Constitución lo ordenara, lo

que evidencia el poco interés que existe desde el centro para ceder en la asignación de mayores niveles de autonomía a las entidades territoriales. Sobre esta *primera ola* de reformas descentralizadoras, Juan Carlos Restrepo (2005) sostiene:

En aquella primera ola de reformas estaban ausentes preocupaciones de esta índole: ¿Cómo asegurar que las finanzas de los entes subnacionales permanezcan sanas sin incurrir en déficits que alteren los balances macroeconómicos nacionales? ¿Cómo estimular el esfuerzo tributario local y evitar la pereza fiscal de los entes subnacionales que súbitamente empezaban a recibir transferencias de consideración del gobierno central? ¿Cómo generar mecanismos de estímulo y mercado que le permitiera a las entidades subnacionales emular por los recursos transferidos en función de la calidad de los servicios ofrecidos a la ciudadanía? ¿Cómo construir una especie de cortafuegos que hiciera posible moderar el excesivo endeudamiento de las entidades subnacionales e incluir comportamientos de “Responsabilidad Fiscal” en las mismas? ¿Se justifica establecer más de dos escalones intermedios entre el gobierno central y los ciudadanos, o debe haber más escalones administrativos intermedios? ¿Qué tipo de regionalización es el deseable? (p. 32).

Sobre las diferentes acepciones del concepto *Regionalización*, en el presente texto se designa así, al proceso de construcción de la *Región* como nivel intermedio de gobierno. En Colombia, la Constitución Política de 1991 dispuso que además de las consagradas entidades territoriales (Departamentos, Municipios y Distritos) otras entidades podrían alcanzar dicha categoría en los términos que lo estableciera la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (art. 286) como lo son las Provincias, las Regiones, y las entidades territoriales indígenas (art. 329). Siguiendo a Restrepo (2005), los países latinoamericanos en general son países de regiones: geográficas, socioeconómicas, etc. Y por lo tanto, la actual agenda de descentralización que vive el continente debe considerar aspectos como la forma más efectiva de lograr un desarrollo equilibrado de las regiones, la conformación de entidades que no sean la simple yuxtaposición de las entidades territoriales existentes, o si la introducción de un nuevo nivel de gobierno con toda la carga burocrática que implica, puede ayudar a resolver el problema de la centralización, además de esto deben resolver cuestiones como la relación con los niveles de gobierno existentes y si las nuevas entidades van a ser verdaderas entidades con autonomía política o como meros espacios

de planificación y coordinación de los programas de inversión “sin que se confunda la planeación regional con la creación de pesadas estructuras administrativas regionales” (Restrepo, 2005, p. 38).

Sanabria (2007) por su parte, sostiene que la perspectiva clásica de la regionalización es una forma particular de ordenar el territorio de acuerdo a unos modelos de desarrollo que inducen unas prácticas sociales determinadas, de ahí que “la política determina cómo se ocupa o aprovecha el suelo y no que el ordenamiento espacial determina las decisiones políticas” (p. 236) y en consecuencia, es necesario para la construcción de ese nuevo orden espacial, el conocimiento crítico de los efectos de las políticas en los territorios y ampliar el papel descriptivo que ha cumplido la regionalización y convertirlo en propositivo, es decir, convertir el Ordenamiento del Territorio como política estatal que pretende la consolidación de un modelo espacial determinado, en un instrumento para la transformación social.

Bajo esta perspectiva, la construcción de la *región* como entidad territorial en Colombia para Sanabria (2007), debe estar determinada por sentimientos de identificación territorial y fundamentada en una historia común de tradiciones culturales y relaciones sociales compartidas, en oposición a la construcción de una región que legitime los intereses de las elites de consolidar regiones económicas serviles a las utilidades del sistema neoliberal.

El término *región* por su parte, en su sentido tradicional se sigue utilizando para referirse a un espacio determinado generalmente de manera didáctica en aras de indicar una zona específica o región del mundo (López y Ramírez, 2012, p. 39); también, desde el punto de vista de la gestión ambiental ha sido utilizado como unidad de análisis. Vidal Perdomo (2001) por su parte, diferencia entre *región* como “unidad geográfico-económica sobre la que se asienta una organización administrativa” (p. 14) y la *Región* como unidad de tipo político, con funciones estatales, administrativas y legislativas, pero no judiciales, para finalmente observar que el concepto geográfico de región es insuficiente para edificar un sistema regional, ya que para esto tiene una mayor significancia el componente sociológico (Vidal, 2001).

Para Santos (1997) citado en Gómez y Mahecha (1998), las regiones son subdivisiones del espacio geográfico planetario, pero también del nacional y del local, se constituyen como sub-espacios de conveniencia y son funcionales a un espacio mayor. En un pasado, las regiones

fueron sinónimo de un ejercicio de territorialidad absoluta por parte de un individuo o grupo, pero actualmente son sistemas abiertos en permanente interacción con otras regiones y que constituye una identidad cultural, económica, social y política propia:

Las regiones entendidas con esa doble dimensión de relaciones internas y externas, no ocurren por fuera del proyecto nacional, hacen parte esencial del mismo y a su vez se constituyen en instrumento para el desarrollo de la nación. Son expresión de la nación y constituyen posibilidades para su desarrollo en sus múltiples dimensiones. Para que ello ocurra el Estado debe promover la equidad territorial, entendida como el acercamiento a una igualdad de oportunidades de desarrollo regional, y la articulación regional como garantía de construcción del proyecto nacional. (Gómez y Mahecha, 1998, p.132).

En los estudios sobre la materia, es frecuente encontrar referencias a la crisis que sufre en la actualidad el concepto de Estado-nación surgido tras la suscripción del Tratado de Westfalia en 1648; para Eduardo Moncayo (2002), esta llamada “Crisis del Estado-Nación” se debe a que el monolítico Estado clásico está viendo erosionado su poder en un doble sentido, *hacia arriba* en un proceso de supranacionalización que provea marcos regulatorios propios del sistema globalizado, y *hacia abajo* en un proceso descentralizador que responde a demandas de mayor autonomía de las entidades locales. Para el autor esto deviene en un proceso de “vaciamiento” (*hollowing out*) (2002, p.72), de las competencias del Estado nacional en la medida en que va delegando competencias en los niveles supra y subnacional aunque reconoce que actualmente no solo estamos lejos de ver la desaparición de los Estados modernos, sino que su “muerte” resultaría poco conveniente cuando aún le quedan tantas tareas pendientes, como es la conducción de un proceso de “inserción discriminada y selectiva en la globalización” (p. 82).

2.2 La RET en la Ley 1962 de 2019

La evidente transformación del Estado Nación y su pretendida *soberanía*, implica la necesidad de considerar otros modelos políticos y territoriales, como es para el caso colombiano la opción regional que dejó abierta la Constitución Política de 1991 al plantear la posibilidad de introducir un nuevo nivel de gobierno en Colombia pero conservando los antiguos municipios y departamentos y reservando la soberanía en el nivel nacional, así como la capacidad para expedir la ley en manos del Congreso Nacional. Autores como Liliana Estupiñán (2006) señalan que la

actual fase capitalista mundial requiere de una estructura que le permita una “soberanía flexible” ante la incapacidad de la Soberanía nacional de regular los flujos de capital e imponer su autoridad frente a los impactos en la producción, sin posibilidad de intervenir en las relaciones de la periferia, debe ceder ante los fenómenos de reducción del Estado y ante las políticas macro de la banca internacional.

En aras de analizar las posibles implicaciones que traería para el país el tránsito de un modelo territorial a otro, con la introducción de un nuevo nivel de gobierno territorial, es necesario precisar las atribuciones o características de la nueva entidad para establecer su naturaleza y así poder indagar en sus alcances. La LOOT (Ley 1454 de 2011) previó que la constitución de la Región como entidad territorial estaría comprendida por dos momentos, uno inicial donde se denominara Región Administrativa de Planificación - RAP y que actuara como un mero esquema asociativo con funciones administrativas de planeación y gestión para posteriormente, adquirir el carácter de *entidad territorial* – RET como entidades autónomas que hacen parte tanto de la organización territorial como político administrativa de los Estados. Fue la Ley 162 de 2019 o Ley Orgánica de Regiones la que finalmente estableció las condiciones para la conversión de las RAP, algunas ya conformadas, en RET y adquirir así las facultades que otorga la Constitución Política a las entidades territoriales (art. 287 Constitución Política 1991), entre ellas, participar en las rentas nacionales. Esta Ley define las RET como:

marcos de relaciones geográficas, económicas, culturales, y funcionales, a partir de ecosistemas bióticos y biofísicos. De identidades culturales locales, de equipamientos e infraestructuras económicas y productivas y de relaciones entre las formas de vida rural y urbana, en el que se desarrolla la sociedad colombiana (art. 2 Ley 162 de 2019) y enmarca su creación en una visión del desarrollo guiada hacia la descentralización y el desarrollo nacional.

Tras establecer algunas definiciones importantes como la del *Hecho Regional* (art. 3 Ley 162 de 2019) como parámetro de competencia, para establecer cuándo un fenómeno territorial compete a un gobierno local o si trasciende a la órbita de lo regional como podría serlo una zona de reserva, una cuenca hidrográfica, un accidente geográfico o un desastre natural; la Ley modifica algunas disposiciones de la Ley 1454 de 2011 en materia de conformación y

financiación de las RAP, el principal cambio consistió en la eliminación de la prohibición a las RAP de generar gastos al presupuesto general de la Nación, al Sistema General de Participaciones, o al Sistema General de Regalías, y aprueba la asignación de partidas a partir de la vigencia fiscal siguiente (art 5° Ley 1962 de 2019).

En su artículo 9° en cuanto las Regiones Entidad Territorial- RET, la Ley 1962 de 2019 estableció los requisitos para su conformación, iniciando con la presentación de la solicitud por parte de los gobernadores de los departamentos que conformaron previamente la RAP, ante la Comisión de Ordenamiento Territorial – COT del Congreso y su aprobación, y finaliza con la aprobación ciudadana por vía referendo (art. 9 Ley 1962 de 2019); y seguidamente establece las atribuciones de las que gozaran las RET, entre otras: cumplir con las competencias que le señale la constitución y la ley, administrar sus propios recursos de manera autónoma y los asignados por la nación, de manera concertada con el gobierno nacional. Además de adoptar e implementar políticas y planes para el desarrollo regional, propendiendo por el desarrollo integral sostenible y un ordenamiento territorial que propenda por la protección de los sistemas estratégicos (art. 10, Ley 1962 de 2019).

Por disposición de la ley y en sintonía con la Constitución Política, las Regiones ejercerán sus atribuciones en concordancia con los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad entre las entidades territoriales y las políticas, planes y proyectos que promuevan deberán tener un *impacto regional*, que será evaluado y definido por los respectivos órganos de administración. Una de los aportes sustanciales e innovadores que introduce la Ley 1962 de 2019 es la posibilidad en cabeza del Gobierno Nacional, de trasladar competencias específicas a las regiones con un enfoque diferencial de acuerdo a sus capacidades institucionales, algo que hasta ahora no había contemplado ninguna ley con respecto a ninguna otra entidad territorial en Colombia (Parágrafo 2°, art 10 Ley 1962 de 2019).

En lo referente a los Órganos de Administración, el artículo 11 de la Ley estipula que cada RET tendrá una *junta regional* compuesta por los gobernadores de los departamentos que la conformen, y será representada por un *Gerente regional* designado, que actuará como la autoridad regional administrativa de superior jerarquía dentro de la estructura de la RET. En la ejecución de sus funciones, los órganos de administración de la RET no generarán duplicidad de

funciones y las actuales competencias de los Gobernadores y Alcaldes no surtirán ningún menoscabo.

Uno de los puntos de mayor desacuerdo entre las fuerzas políticas del país a la hora de tramitar y aprobar la Ley 1962 giró en torno a la financiación de las nuevas entidades territoriales; finalmente el texto aprobado contempló que los recursos de las RET provendrán de 1) los aportes de las entidades territoriales que concurran en su conformación, 2) recursos provenientes de crédito público, 3) la cofinanciación del Presupuesto General de la Nación – PGN y otras fuentes de financiación territorial, 4) las donaciones en su favor y 5) las demás que establezca la Constitución y la Ley. Los Planes Nacionales de Desarrollo tendrán que contemplar las asignaciones previamente constituidas a las RET, entidades que quedarán sometidas a las normas existentes sobre fuentes de financiamiento para las demás entidades territoriales (art. 13 Ley 1962 de 2019).

Por influencia del modelo territorial español, cada región contará con un *Estatuto Especial*, que fungirá como regla principal en las Regiones y que en la teoría serían el equivalente a la “Constitución” de un Estado miembro de una federación. Este es uno de los principales rasgos que diferencian la Región de los Departamentos (Vidal, 2001, p.87). Dicho estatuto según el artículo 14 de la Ley, deberá adoptar los principios de 1) Paz integral, 2) Reconocimiento de la pluralidad y de la diversidad territorial, 3) Participación ciudadana, 4) Responsabilidad y transparencia, 5) Cierre de brechas socioeconómicas, 6) sostenibilidad ambiental, 7) enfoque de derechos y de género, 8) Respeto por la diversidad étnica, cultural y de orientación sexual y 9) Promoción de la regionalización; además de los Principios del proceso de ordenamiento territorial establecidos en el artículo 3° de la Ley 1454 de 2011.²

Finalmente, la ley establece que para el control jurisdiccional, las actuaciones de las RET se someterán a las reglas de competencia establecidas en la ley para los organismos y funcionarios del nivel departamental, es decir, la jurisdicción contencioso administrativa de la sede de la

² Soberanía y unidad nacional, Autonomía, Descentralización, Integración, Regionalización, Sostenibilidad, Solidaridad y equidad territorial, Diversidad, Gradualidad y Flexibilidad, Prospectiva, Paz y Convivencia, Asociatividad, Responsabilidad y transparencia, Equidad social y equilibrio territorial, Economía y buen gobierno, Multietnicidad.

respectiva región; ordena al gobierno nacional y al Congreso de la República en un plazo de 12 meses expedir el Código de Régimen Departamental y un Código de Régimen Municipal para armonizar la legislación vigente en la materia, delega en cabeza del Departamento Nacional de Planeación, el acompañamiento y asesoría en la conformación y puesta en funcionamiento de las RET, y establece la obligación de estas de rendir un informe anual de gestión a las comisiones de Ordenamiento Territorial del Congreso de la República (arts. 16, 17 y 18, Ley 1962 de 2019).

Como era de esperarse, la normativa no contempló para las RET la posibilidad de contar con un órgano de carácter legislativo, ya que una ley en tal sentido devendría en inconstitucional y por el contrario estableció su proceso de conformación mediante la aprobación de una Ley expedida por el Congreso de la República, lo que claramente consiste en una reafirmación de la soberanía nacional unitaria colombiana. Sin autonomía legislativa, las RET estarían más cerca de ser una simple suma de departamentos con las mismas limitaciones de las demás entidades territoriales y competencias de carácter meramente administrativo al estilo regional francés, que a las cuasi-federales Comunidades Autónomas Españolas. En este sentido, Vidal Perdomo (2001) afirma que sin funciones legislativas sino simplemente administrativas, no podría propiamente hablarse de un modelo de Estado distinto al unitario, y sobre el tema concluye:

Para ese instante será necesario tener contemplado qué va a ocurrir con los departamentos que han vivido el proceso de la fusión. Se puede pensar en su desaparición como remate del proceso; de otro modo se aumentará la pirámide de autoridades, lo que encarecerá la función pública y hará difícil la acción unitaria. (Vidal, 2001, p. 142).

Además del futuro de los departamentos, la Ley 1962 de 2019 guardó silencio sobre aspectos tan importantes como las Entidades Territoriales Indígenas que creó el artículo 329 de la Constitución Política, sobre el proceso de aprobación del *Estatuto Especial* de cada RET y dejó la facultad de asociación de los departamentos a la libre voluntad de los gobernadores de departamentos contiguos, lo que puede resultar contraproducente en la búsqueda de una mayor integración y una mejor planeación regional del territorio.

Estupiñán (2011) por su parte, también se ha encargado de analizar el proceso regional colombiano a la luz del derecho comparado, encontrando que en los modelos de Estados regionales, existe un único ordenamiento constitucional con un único titular de autonomía y un

solo poder constituyente, pero pluralidad de fuentes legislativas, mientras que en los estados unitarios descentralizados existe un único ordenamiento constitucional, un solo poder constituyente y una sola fuente creadora de leyes.

En América Latina, los casos más emblemáticos y que constituyen las fórmulas más innovadoras del nuevo constitucionalismo en materia territorial es la incursión en los *plurinacionalismos* como los casos de Ecuador (2008) y Bolivia (2009), como una forma de descentralización asimétrica y de inserción discriminada en la economía global y que representa una nueva forma de leer el derecho constitucional en clave ecocéntrica o de derechos de la naturaleza, “de pacha mama, del sumak kawsay, del buen vivir, con tribunales constitucionales plurinacionales, con territorios campesinos e indígenas, que han logrado reivindicar siglos de abandono y de exclusión, y con la propuesta de modelos económicos alternativos.” (Estupiñán, 2018, p. 224). En cuanto al avance en materia de autonomía territorial, para la autora:

Puede ser que contribuya en algunos aspectos, creo que la Ley 1662 de 2019 le dio un poquito más de “musculo” a la Región desde la perspectiva administrativa, de todas maneras debo aclarar, que la Región desde el texto constitucional está “pifiada”, nuestro caso es un modelo muy francés de suma de departamentos, aún así en esta Ley 1662 se define, qué es la Región, se define por primera vez qué es un *hecho regional*, que eso es increíble, es parecido a cuando se definen los *hechos metropolitanos* en la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas. Se define qué es un *hecho regional* para poder entender las escalas de gobierno sobre las cuales estamos trabajando, y de alguna manera se le da una posibilidad de organización de carácter institucional a las RAP. (Estupiñán [Docente Investigadora Universidad Externado de Colombia], Comunicación Personal, 5 mayo de 2020).

Si *autonomía* etimológicamente se relaciona con la producción de normas jurídicas y a su vez es el componente necesario para la configuración de un modelo territorial distinto al unitario, difícilmente podríamos hablar de la configuración de un Estado Regional o Autónomo en Colombia. Si bien la Constitución Política de 1991 estableció en su artículo 1° la “autonomía de las entidades territoriales”, el alcance que la Corte Constitucional le ha dado a esta autonomía en sintonía con el principio de unidad del Estado es muy conservador y limitado, dando generalmente prevalencia al principio de unidad por sobre el de la autonomía de las entidades

territoriales. Para Estupiñán (2018), la Corte que ha sido liberal en materia de derechos y conservadora en materia de territorio, hoy se observa conservadora en ambos frentes.

2.3 La Autonomía Territorial en la Jurisprudencia Constitucional

Para estudiar el alcance de la autonomía de las entidades territoriales en Colombia se debe empezar por reconocer que dicha autonomía es principalmente de dos tipos, *autonomía fiscal* y *autonomía política*. La primera, Sánchez (2003) la define como la posibilidad de las ET de generar sus propios ingresos mediante impuestos, tasas y contribuciones, pero también como la facultad de estas entidades de participar en las rentas nacionales mediante transferencias. Sobre la segunda, el autor sostiene que el desarrollo legal y jurisprudencial que se ha dado al concepto de *autonomía*, ha desvirtuado la idea que contempló el constituyente en los artículos 1° y 287 de la Carta. De acuerdo con el mismo autor, la Corte Constitucional por su parte ha desarrollado una noción de *autonomía territorial* que poco o nada se diferencia del concepto de *descentralización*. Sobre la autonomía administrativa de las entidades territoriales en el país hay un mayor consenso.

Una de las primeras sentencias trascendentales en la materia fue la C- 478 de 1992, que estableció una comparación entre los conceptos de *descentralización* y *autonomía regional* en Colombia, encontrando que si bien ambos se entrecruzan en sus múltiples mecanismos de acción, responden a ópticas diferentes ya que mientras la primera busca una “mayor libertad de las instancias periféricas territoriales y funcionales en la toma de decisiones y [...] una mayor eficiencia en el manejo de la cosa pública”, la segunda aboga por una “mayor libertad de los asociados en aras de un mayor bienestar y control de sus propios intereses.” (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C- 478 de 1992 de 6 de agosto de 1992. MP. Eduardo Cifuentes Muñoz)

Posteriormente, la Corte alude a la Carta Europea de Autonomía Local para establecer que en aras del principio democrático, los poderes autonómicos deben corresponder a “las autoridades más cercanas a los ciudadanos” (Numeral 3, artículo 4° Carta Europea de Autonomía Local - CEAU) en sintonía con la calidad que asignó la Constitución Política de 1991 al Municipio como entidad territorial fundamental, esta autonomía encontraba una limitación en el numeral 1° del artículo 4° de la CEAU al condicionar el ejercicio de dicha autonomía “de conformidad con la

ley”, lo que la Corte deduce que si esta limitación aplica para modelos territoriales de mayor nivel de autonomía como el español o el alemán, con mayor razón resulta aplicable en sistemas unitarios como el colombiano.

En sentencia del mes de enero del año 1993³, define la autonomía fiscal del artículo 287 de la Constitución Política de 1991 como la facultad de la que gozan las entidades territoriales para administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, pero que la misma Constitución Política señala para las Asambleas departamentales como para los Concejos municipales la obligación: “deberán ceñirse a lo establecido en la ley lo que en ningún caso resta autonomía al poder tributario de estas entidades”. En esta sentencia, la Corte analiza la constitucionalidad de una ley que establecía una sobretasa al consumo de gasolina motor para la financiación del Sistema de Transporte Masivo del Valle de Aburra, lo que a juicio del demandante vulnera la prohibición del artículo 359 superior, de crear rentas de destinación específica.

Tras un análisis de los cargos a la luz del *nuevo* concepto de autonomía de las entidades territoriales en el constitucionalismo colombiano, y reconocer que su introducción dentro de una República unitaria puede generar una serie de conflictos de competencias en el ejercicio concreto del poder público, la Corte pasa a fijar cuatro reglas para solucionar tales conflictos: 1) si se enfrentan el interés nacional y el local al punto de que no pueden ser conciliables los intereses, prevalecerá el que concentre el “mayor valor social”, 2) la soberanía nacional no puede servir para anular la autonomía local, 3) en materia macroeconómica se intensifica el peso de lo unitario y, 4) la delimitación de competencias debe establecerse en función del interés económico y territorial subyacente para concluir la exequibilidad de la norma en razón de que no desconoce la autonomía local:

Por el contrario, establecen un marco que garantiza la realización cabal de una decisión autónoma, tomando debidas y necesarias precauciones para evitar los riesgos que supone la exposición a garantías de una amplitud o magnitud tales que puedan comprometer seriamente la capacidad de endeudamiento, en detrimento de otros proyectos locales no menos

³ Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C-004 de 14 de enero de 1994. M.P. Ciro Angarita Barón.

importantes. Al señalar condiciones para el otorgamiento de la garantía, la Nación promueve el ejercicio de la autonomía, a la vez que establece requisitos basados en la protección del interés general y en un elemental sentido de prudencia. (Sentencia C-004 de 14 de enero de 1994, Corte Constitucional Colombiana. M.P. Ciro Angarita Barón).

Más tarde, en sentencia de constitucionalidad de una norma que regulaba la instalación de Publicidad Exterior Visual (Ley 140 de 1994), la Corte tuvo que analizar si la norma resultaba violatoria del *núcleo esencial de la autonomía territorial*, y tras encontrar que si bien el tema de la publicidad exterior visual hace parte de la noción de “patrimonio ecológico local” y que por lo tanto es una competencia propia de las autoridades locales, la Corte concluye que esto no es óbice para que el legislador pueda establecer una normatividad básica nacional en este campo ya que el sistema de competencias en el modelo territorial unitario colombiano es concurrente, y solo estaría el legislador nacional vulnerando el núcleo esencial de la autonomía territorial en caso de anular la competencia de los Concejos municipales y las autoridades indígenas para regular la materia conforme a sus criterios.⁴

También en materia de *autonomía tributaria*, la Corte expidió la Sentencia C- 346 de 1997 (Corte Constitucional de Colombia, 22 de julio de 1997. M.P. Antonio Barrera Carbonell) tras analizar la constitucionalidad de una norma que consagraba un tratamiento tributario favorable para las zonas comunes y el espacio público interno de las unidades inmobiliarias cerradas, tras ser objetada por el presidente por inconstitucionalidad al considerar que la facultad de establecer el impuesto predial radica exclusivamente en los municipios y distritos. La Corte examina en esta ocasión si resulta violatorio de la autonomía de las entidades territoriales legislar en materia de gravámenes a la propiedad inmueble, cuando el artículo 317 superior establece que esta competencia radica exclusivamente en las entidades locales, y encuentra una vez más que por ser un asunto de *espacio público* concierne a los “intereses colectivos” y no resulta irrazonable ni desproporcionado que el legislador establezca una normativa general que puede ser reglada por las autoridades locales.

⁴ Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C- 535 de 16 de octubre de 1996. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

En la Sentencia C- 579 de 2001⁵ el alto tribunal tuvo que analizar si la Ley 617 de 2000 resultaba ajustada o no al principio constitucional de la autonomía de las Entidades Territoriales al fijar límites a los gastos de funcionamiento de las mismas, dependiendo de su categorización, luego de ponderar los principios de autonomía de las ET y el de unidad nacional y la necesidad de armonizarlos en el ordenamiento colombiano. La Corte concluye que los entes territoriales tienen autonomía constitucionalmente reconocida para “gestionar sus propios asuntos, es decir, aquellos que solo a ellos atañen” y la estabilidad macroeconómica del país constituye un interés de orden nacional, de ahí que en asuntos presupuestales, la Constitución permite una (aún) mayor injerencia legislativa nacional en la autonomía local.

En el análisis de constitucionalidad de la Ley 1005 de 2006 – modificatoria del Código Nacional de Tránsito y Transporte–, el examen de la Corte giró en torno a determinar si la obligación establecida para los municipios, departamentos y distritos de contar dentro de su estructura administrativa con un organismo de tránsito, resultaba contraria a la autonomía que tienen las entidades territoriales para darse su propia estructura administrativa. Dentro de los argumentos para declarar la inexecutable de las expresiones demandadas (“creación [...] y cancelación”) la Corte destaca que la creación o supresión de unidades administrativas locales corresponde a los Concejos municipales y distritales, y a las Asambleas departamentales y que establecerlo por parte del legislador resulta violatorio de su autonomía (Sentencia C-931 de 15 de noviembre de 2006. Corte Constitucional de Colombia. M.P. Rodrigo Escobar Gil).

En la Sentencia C-149 de 2010⁶ (4 de marzo de 2010, Corte Constitucional de Colombia. M.P. Jorge Iván Palacio), la Corte declaró la inexecutable del artículo 79 del Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010 que contemplaba el desarrollo de los Macro Proyectos de Interés Social Nacional (MISN) como una forma de ejecución de grandes obras desconociendo la participación activa de las entidades territoriales en la definición, formulación y formulación de estos macro proyectos, otorgando facultades absolutas al gobierno central para intervenir sobre los territorios. En esta sentencia, la Corte sostiene:

⁵ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C- 579 de 20015 de junio de 2001. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

⁶ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-149 de 4 de marzo de 2010. M.P. Jorge Iván Palacio.

Como lo demuestra la exposición sobre el alcance de la norma demandada, los MISN desplazan las competencias constitucionalmente asignadas a los concejos municipales o distritales en materia de adopción, elaboración, revisión y ejecución de los POTs, en asuntos de alto impacto para el desarrollo de los municipios o distritos. Para la Sala, desplazar las competencias de los concejos en el proceso de adopción de los POTs dando prioridad a lo establecido en los MISN, significa desconocer las competencias que el constituyente asignó a las mencionadas corporaciones administrativas mediante el artículo 313, numerales 1 y 7 de la Carta Política. (Sentencia C-149 de 2010 de 4 de marzo de 2010, Corte Constitucional de Colombia. M.P. Jorge Iván Palacio).

En su análisis de constitucionalidad, la Corte encontró desproporcionada la intervención de los MISN en la autonomía de las entidades territoriales al punto de considerar que operaba un “vaciamiento de las competencias” asignadas por la constitución a los concejos y asambleas ya que la norma no contemplaba ningún mecanismo de armonización de las distintas jurisdicciones territoriales, sino que por el contrario, desconocía los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad que rigen las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno en Colombia. La Corte finaliza afirmando que:

Es pertinente recordar que la jerarquía existente entre el Gobierno Nacional y las entidades territoriales se presenta exclusivamente en dos materias: manejo de la economía y preservación del orden público; por lo tanto, no es viable hacer una interpretación extensiva del principio de unidad de materia (C. Po. art. 158), permitiendo la inclusión en el Plan Nacional de Desarrollo de temas que no guarden una relación directa con el fin constitucional de la planeación. (Sentencia C-149 de 2010 de 4 de marzo de 2010, Corte Constitucional de Colombia. M.P. Jorge Iván Palacio).

Quizá el asunto que más debate ha generado en la Corte Constitucional y en el país en materia de autonomía de las entidades territoriales se ha dado en torno a los usos del suelo y la facultad de los municipios de prohibir en su territorio los proyectos de exploración y explotación minera por medio de consulta popular. Después de varios giros jurisprudenciales, la Corte concluyó en Sentencia de Unificación (SU – 095 de 2018, Corte Constitucional. M.P. Cristina Pardo Schlesinger) que la propiedad de la nación sobre el subsuelo es de rango constitucional (art. 332

Const.) y que resultaría violatorio de la Constitución Política, una consulta popular del nivel territorial que impida en forma absoluta la explotación del subsuelo.

Del análisis de las facultades asignadas a las *entidades territoriales* en Colombia, en consonancia con la interpretación jurisprudencial que ha tenido la Corte Constitucional en materia de *autonomía territorial*, difícilmente la Región Entidad Territorial tenga la capacidad de trastocar o modificar la actual configuración del modelo territorial unitario colombiano.

Partiendo de este presupuesto, el siguiente capítulo pretende ahondar en las implicaciones que este cambio normativo trae para las comunidades que habitan las recién creadas *regiones*, es decir, quienes realmente dan vida y sentido al territorio, de ahí que atiende a enfoques de distintas disciplinas como la geografía, la sociología, la economía o la historia para su estudio.

3. Una Región “desde arriba”

Las relaciones entre territorio y sociedad históricamente, además de dinámicas han sido conflictivas, principalmente porque el primero ha respondido a los fines e intereses propuestos por la segunda (Tuirán, 2013) y en el actual escenario mundial, el territorio sigue cumpliendo un papel fundamental para la sustentación del modelo económico, pero atendiendo a todas las demás dimensiones que escapan a su faceta productiva, como lo son su sentido simbólico, ecológico, cultural, histórico o político. El ordenamiento territorial ha incorporado estas realidades en la forma de principios tales como la diversidad, la solidaridad y equidad territorial, paz y convivencia o multietnicidad (art. 3° Ley 1454 de 2011) que dan cuenta de una transformación teórica que reconoce el tejido subyacente a todo territorio.

Con el objetivo de indagar en clave sociojurídica, las implicaciones que trae para Colombia el tránsito desde un modelo de Estado Unitario a uno Regional, el presente capítulo acude a la perspectiva introducida por Stöhr y Taylor (1981) citados en López y Ramírez (2012) y retomada también por autores como, Martínez (2012) y Estupiñán (2006), que diferencian entre los procesos de planeación territorial *desde arriba* y *desde abajo* según se determinen por lógicas externas de dominio y aprovechamiento del territorio, o por los sentidos y experiencias vividas de quienes lo habitan. En palabras de Schneider y Peyré Tartaruga (2006) citados en Martínez (2012), por quienes construyen socialmente el territorio, para determinar si la nueva entidad territorial responde más a un proyecto impuesto desde la centralidad, o si por el contrario, cuenta con un sólido respaldo social en las regiones.

En la primera parte, se establecen los principales *silencios* de la Ley 1962 de 2019, es decir, aquellos “vacíos jurídicos” que se constituyen en afectaciones a comunidades vulnerables como los grupos indígenas o afro, y en verdaderas violaciones al principio constitucional de la *autonomía de las entidades territoriales*. En la segunda parte, se problematiza las diferentes territorialidades en la vasta geografía nacional y los posibles conflictos que suscitan estas lógicas *verticales* de desarrollo territorial, entre distintos intereses, para finalmente concluir con un diagnóstico de los retos más trascendentales que enfrenta el ordenamiento territorial ante las necesidades de la sociedad actual.

3.1 Silencios de la Ley 1962 de 2019

En opinión de la profesora Estupiñán Achury (Comunicación Personal, 5 de mayo de 2020), si bien la ley 1962 de 2019 representa un avance importante al dotar de mayor autonomía administrativa y financiera a las ya creadas RAP, definir por primera vez la RET y estipular sus funciones, definir el Hecho Regional, lo que significa un avance equiparable a la definición en su momento del Hecho Metropolitano, y a diferencia de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011), la ley 1962 de 2019 estableció por primera vez la posibilidad de las RET de acceder a recursos del Presupuesto General de la Nación. Para la autora, la ley 1962 de 2019 es una ley de corto alcance, que no trastoca en lo más mínimo el concepto de soberanía nacional, que carece de toda lógica federalista e incluso regional: “Cuando uno piensa en Estados regionales, piensa en los niveles intermedios de gobierno como verdaderos sujetos políticos, con parlamentos territoriales. No es el caso.” (Estupiñán, 2020. Comunicación Personal. 5 de mayo de 2020).

En materia de autonomía política, la ley en mención no presenta avances significativos, al no dotar a las autoridades regionales de atribuciones distintas a las consagradas para las demás entidades territoriales, agregando otro nivel de gobierno a la organización territorial colombiana, sin que exista mucha claridad sobre sus facultades pero conservando las mismas limitaciones de las actuales entidades territoriales, lo que puede significar un incremento en los conflictos de competencias entre los distintos niveles de gobierno y una duplicidad de funciones que en la práctica se puede traducir en una mayor carga burocrática. (Arcila, L., Funcionario Departamento de Planeación Departamental, Gobernación de Antioquia, Comunicación Personal, 12 marzo de 2020).

Tal vez el aspecto que representa uno de los mayores vacíos de la ley 1962 de 2019, es la omisión legislativa en que incurrió el Congreso de la República al no incluir, una vez más, en la legislación orgánica de ordenamiento territorial, la reglamentación para la puesta en funcionamiento de las Entidades Territoriales Indígenas de que habla el artículo 326 constitucional o los territorios colectivos de las comunidades afro, ignorando la exhortación que le hizo la Corte Constitucional a subsanar dicha omisión legislativa en sentencia C- 489 de 2012 en su examen de constitucionalidad de la ley 1454 de 2011.

Si bien la Constitución Política de 1991, con su filiación pluralista e inclusiva introdujo un importante catálogo de derechos para los grupos históricamente vulnerados, la concreción del derecho a la autonomía para las comunidades indígenas no ha podido materializarse por falta de un desarrollo normativo que posibilite la creación y regulación de las Entidades Territoriales Indígenas ETI, lo que para autores como Samuel Baena (2015) constituye la principal deuda con las comunidades étnicas, para el pleno ejercicio de su autonomía:

El panorama, sin duda negativo, no es sin embargo insoluble: el ordenamiento jurídico colombiano cuenta con las herramientas necesarias y suficientes para reconocer a las comunidades indígenas el espacio de autodeterminación que les corresponde histórica, política, filosófica y antropológicamente. Esos instrumentos normativos se encuentran primordialmente en el ordenamiento territorial y son de variada estirpe, aunque su eje central puede hallarse, precisamente, en el principio de autonomía territorial introducido por la Constitución de 1991. El territorio es, después de todo, el principio y el fin de las problemáticas que aquejan a las comunidades indígenas desde el descubrimiento hasta nuestros días. (Baena, 2015, p. 115).

Los territorios colectivos de comunidades afrocolombianas, han contado con la misma desidia a la hora de concretar normativamente su derecho al autogobierno, reforzando las históricas condiciones de exclusión y desigualdad a las que han estado sometidas las comunidades afro descendientes en Colombia, quienes ni siquiera tuvieron una mención expresa en el texto constitucional, y cuyos derechos han sido incorporados posteriormente al ordenamiento jurídico colombiano por medio de la jurisprudencia de la Corte Constitucional que ha hecho una interpretación extensiva de los derechos reservados inicialmente para las comunidades indígenas. Para Mosquera (2013), el modelo de Estado de Derecho ha sido incapaz de crear las condiciones adecuadas para coordinar la acción interinstitucional de las entidades gubernamentales en busca del progreso social y la garantía de derechos a las personas afrocolombianas.

La llamada “Ley de Regiones” guardó también silencio sobre asuntos trascendentales para determinar el grado de autonomía del que gozarán las RET, como lo son las condiciones y el procedimiento para la adopción del Estatuto Especial de cada región, y solo se limitó a mencionar los principios generales que deberán inspirar su creación. O sobre la necesaria

relación y el reparto de funciones entre los demás niveles de gobierno – departamental y municipal – o con las entidades del orden nacional, ni mencionó tampoco la posibilidad de que en un futuro las RET constituyan circunscripciones electorales propias, dejando para un posterior desarrollo normativo, cuestiones de una enorme importancia para la autonomía regional, tras una larga espera de 28 años.

Estas importantes omisiones legislativas, dan cuenta de una institución jurídica construida e implementada desde arriba, en palabras del geógrafo Milton Santos, una concepción del territorio bajo una lógica de “verticalidades” (Santos, 2000, p.95) impuesta desde afuera para el beneficio de las elites, en desconocimiento de la dimensión social del territorio, y de los significados que éste adquiere para las comunidades a nivel local, para, quienes en su interrelación crean ese “cotidiano” donde predominan unas lógicas de vecindad, de intercambio y de vida más solidarias y una concepción del territorio como espacio de “horizontalidades”, para Santos:

Entonces hay dos procesos de producción de lo cotidiano en cada lugar. Un proceso de arriba-abajo, adonde el tiempo que comanda es el tiempo del mundo, y otro que es un proceso de abajo hacia arriba, donde lo que comanda es el tiempo del lugar producido por la existencia de la vecindad, en la contigüidad; este espacio banal, creador de solidaridades, cuyo fundamento no es técnico, pero sí histórico; no es pragmático, pero tiene una enorme parcela de emoción. (Santos, 2000, p.94).

Montañez y Delgado (1998) citando a Santos (1997) sostienen que mientras “horizontalidad” refiere a los dominios de continuidad de los lugares que tienen unas contigüidad territorial que los reúne, “verticalidad” por su parte, corresponde a relaciones entre lugares distantes, que en razón de los procesos sociales van conformando redes y estableciendo relaciones de interdependencia y jerarquía entre sí, y que es en el espacio local donde tiene lugar esa cotidianidad que configura el territorio usado, es decir donde se construye socialmente el territorio. La conformación de nuevas entidades territoriales sin la participación de las comunidades que determinan la co-construcción del espacio que habitan, se enmarca dentro de las denominadas estrategias “verticales” de ordenación del territorio. Para Estupiñán (2020) la RET creada por la ley 1962 de 2019, como una región “planeada desde el centro e impulsada

desde el Departamento Nacional de Planeación” (Estupiñán, Comunicación Personal, 5 de mayo de 2020).

3.2 La construcción social del territorio

Para referirse a la distinción entre los órdenes locales en oposición al orden global, Santos (1995) citado en Martínez (2012, p. 13) habla de parámetros como son “la co-presencia, el vecindario, la intimidad, la emoción, la cooperación y la socialización como base de la contigüidad” para enunciar que es en el aspecto local y por medio de los actores sociales que se construye el territorio, es decir, quienes cooperan en la implementación de proyectos productivos y de apropiación de los recursos naturales y culturales que existen en el espacio. Este proceso de construcción de identidades colectivas por la interrelación entre los individuos e instituciones que tienen lugar en el espacio es lo que Schneider y Peyré Tartaruga (2006) y Entrena Durán (2009) citados en Martínez (2012, p. 13) llaman construcción social del territorio:

La utilización de la categoría “construcción social” del territorio se relaciona, entonces, con la necesaria inclusión de los actores sociales, pues de las estrategias de aquellos y de su grado de organización va a depender mucho la construcción de un territorio, su identificación y su valorización (Schneider y Peyré Tartaruga, 2006; Entrena Durán, 2009 en Martínez, 2012, p. 13-14).

Para Schneider y Peyré (2006) citando a Sack (1986), una vez superada la idea de territorialidad como relación humana instintiva, consecuencia del comportamiento animal, se ha abierto paso una comprensión de territorialidad, que comprende el espacio de las relaciones, sentidos y sentimientos de pertenencia de los individuos con el territorio que habitan y el significado que para estos adquiere. Al definir el territorio en correlación con las relaciones de poder que se establecen sobre este, y entre los autores que lo ocupan y utilizan, la perspectiva geográfica del territorio es insuficiente para explicarlo en toda su complejidad teórica, de ahí que haya precisado de disciplinas distintas como la Sociología o la Ciencia Política.

Los aportes teóricos por parte de las ciencias sociales, especialmente desde la geografía han ayudado a enriquecer las clásicas conceptualizaciones estatales del territorio, tradicionalmente considerado como un espacio económico-geográfico donde es posible aplicar estrategias de

planificación y gobernanza que buscan la eliminación de los conflictos sociales “desde arriba y muchas veces desde afuera” (Martínez, 2012, p. 14) y con el único objetivo de generar un crecimiento económico; para Massiris (2018), de esta relación que establecen los grupos sociales con el territorio para la satisfacción de sus necesidades es de donde surge la noción de territorialidad:.

La territorialidad se entiende en términos del conjunto de prácticas socio espaciales y políticas, así como las expresiones materiales y simbólicas mediante las cuales se garantiza la apropiación, control y dominio de un determinado espacio geográfico (territorialización), por una persona, grupo social, institución, estado o bloque de estados. (Massiris, 2018, p. 2).

Para el autor, el Ordenamiento Territorial “como concepto, como política pública, y como estrategia de desarrollo” (Massiris, 2018, p. 20) contribuye a estos procesos de construcción y reconstrucción de territorialidades. Al respecto, Gómez y Mahecha (1998) llaman la atención sobre el hecho de que a la hora de problematizar la construcción del territorio y de la territorialidad frente a una comunidad determinada, es necesario hacerlo en una perspectiva espacio-temporal o geo histórica, que tenga en cuenta las escalas en que ocurren las dinámicas políticas (global, nacional, regional o local) así como los diferentes conflictos de intereses que existen “por y en el territorio” (Gómez y Mahecha, 1998, p. 129).

Es de esta síntesis relacional entre sociedad y territorio, de donde surge la identidad territorial, entendida como el sentido de pertenencia que se da por parte de un grupo humano, que se siente profunda y emocionalmente vinculado al espacio que habita, “a su historia, tradiciones, paisajes y expresiones culturales que le dan singularidad”. (Gaviria, 2020, p. 7) la incorporación de estos debates en disciplinas como la geografía, la antropología o la sociología dio lugar dentro de los estudios del territorio a cuestiones como la territorialidad y la complejidad de los procesos de “territorialización, desterritorialización y reterritorialización (T-D-R)” (Schneider y Peyré, 2006, p. 6).

Para estos autores, si ante la formación de símbolos y significados compartidos por una comunidad determinada y el surgimiento de nuevos territorios se está en presencia de un proceso de territorialización, es posible hablar también, en casos de destrucción o rompimiento de este tejido social de desterritorialización, o de re-territorialización cuando se dé una reconstrucción

de tales procesos. (Schneider y Peyré, 2006). Para Martínez (2012) por su parte, en la actualidad los procesos de territorialización, desterritorialización, y re-territorialización no pueden entenderse si no se considera la participación activa de los actores sociales en la apropiación del territorio (Martínez, 2012).

Estas realidades han sido asimiladas de forma progresiva dentro de los procesos de planificación del desarrollo y posteriormente los de ordenamiento territorial, al punto de que actualmente, varios principios rectores del ordenamiento territorial en Colombia refieren a la necesaria participación de las comunidades en las decisiones que incidan en la orientación y organización de sus territorios como son los principios de participación, solidaridad y equidad territorial, diversidad, gradualidad, paz y convivencia, responsabilidad y transparencia o multietnicidad (art. 3, Ley 1454 de 2011).

Para Edgard Moncayo (2002), los efectos de la globalización y de la supra nacionalización en la soberanía del Estado-nación han sido objeto de abundantes estudios, mientras que el otro lado de la moneda, la emergencia del poder subnacional ha recibido menos atención.; Para el autor, actualmente existen concepciones del desarrollo territorial que abogan por la promoción del desarrollo local endógeno, definido como un proceso de transformación estructural de la economía de una región o ciudad en el que se pueden identificar al menos tres dimensiones: una productiva, que la lleve a aumentar su nivel de productividad y competitividad en los mercados, otra sociocultural en la que los valores y las relaciones sociales y económicas sirven de base para el desarrollo, y otra político-administrativa en la que son las iniciativas locales las que crean un entorno local favorable para impulsar un desarrollo sostenible:

Con relación a lo anterior, es pertinente señalar que dado que no hay causalidades automáticas y deterministas entre reestructuración económica y cambio sociopolítico, no hay fórmulas únicas hacia el desarrollo local endógeno. Se trata, más bien, de construir socialmente la región. (Moncayo 2002, p. 89).

Para Ángel Massiris (2018), estas estrategias neo-regionales y secto-territoriales del desarrollo, tienen en el territorio un actor clave, y las nuevas apuestas como el denominado regionalismo abierto, mediante el cual se producen integraciones estratégicas como las regiones competitivas, ciudades-región, o eco-regiones, constituyen una apuesta de la economía

neoliberal, a la vez que los Estados regionalizan sus territorios para la implementación de políticas de carácter transversal en ámbitos tan diversos como la gestión ambiental, el fomento productivo, el desarrollo empresarial, las políticas de reducción de la pobreza o la gestión de ciencia y tecnología.

Otros autores como Omaha (1997) citado en Moncayo (2002), plantean que dada la inexorable decadencia del Estado-nación, esta entidad está siendo reemplazada por los Estados-región debido a que las economías regionales, por ser más dinámicas, resultan más funcionales a los circuitos de la economía mundial. Si bien, la proclamación de la extinción del Estado-nación está lejos de ser vislumbrada, es posible afirmar que actualmente existe un ascenso de las economías regionales e importantes innovaciones en las formas de organización de gobierno en el ámbito subnacional, existiendo una tendencia de los gobiernos en el plano regional a convertirse en socios, facilitadores y árbitros de consorcios público-privados a la vez que partes en alianzas para el desarrollo, lo que ha llevado a que incluso las regiones más avanzadas están adelantando estrategias internacionales propias de una especie de paradiplomacia “tendente a asegurar recursos económicos y a forjar alianzas con otras regiones” (Moncayo, 2002, p. 79).

Saskia Sassen (1996) citada en Suárez (2009), considera que tras la caída del comunismo, se ha acelerado el proceso de supresión de barreras comerciales, ampliando el campo de acción de agentes económicos no-estatales como son las empresas multinacionales o los grandes conglomerados trasnacionales, o los mismos Estados actuando como agentes del mercado, lo que en el campo político se traduce en una mayor facilidad para la circulación de bienes que ha sido interpretada como un debilitamiento de conceptos tan arraigados como el de soberanía. Sin embargo y por las razones anteriormente expuestas, la introducción del nivel regional en la organización territorial colombiana, no representa ninguna transgresión a los principios de soberanía y unidad nacional.

Con todo y lo anterior, autores como Suárez (2009) sin embargo, hacen hincapié en que el fenómeno globalizador afecta directamente el funcionamiento del Estado, limitando sus potestades y exigiéndole una mayor flexibilidad en la implementación de políticas económicas. Este “nuevo regionalismo” obedece a lógicas distintas que encuentran su razón de ser en la productividad y en la competitividad. De ahí que las naciones modernas en el actual sistema

mundial, cumplan un rol determinante en la competitividad de sus empresas, algo que se puede constatar al detallar que los competidores con auténticas ventajas competitivas a nivel internacional, están ubicados en unas pocas naciones, específicamente en una misma ciudad o región, dando lugar a replantear la idea clásica de la ventaja competitiva de las naciones por el de ventaja competitiva de las regiones, “confirmando una vez más que las regiones son los verdaderos motores de la economía global” (Suárez, 2009, p. 129).

Teóricos como Scott, Agnew, Soja y Storper (1999) citados en Luter (2001) también han referido el concepto de “ciudades-regiones-globales” (Global City-Regions), de manera particular para referirse al nuevo regionalismo en el contexto global por extensión del concepto de ciudad-global en aras de enfatizar en la importancia de las regiones-ciudades como unidades espaciales fundamentales de la economía global y actores políticos del escenario internacional, “En lugar de ser disueltos como objetivos geográficos por los procesos de globalización, las ciudades-regiones se convierten cada vez más en las unidades centrales de la moderna vida económica y social” (Luter, 2001, p. 94).

Si bien es posible advertir que en el modo de producción capitalista, el proceso de apropiación social del espacio implica un grado de poder o dominio sobre el espacio apropiado, así como una racionalidad funcionalista del proceso de ocupación y ordenación del territorio (Martínez, 2012; Massiris, 2018; Moncayo, 2002, Borja, 2018);. Ángel Massiris hace hincapié en la función que en este contexto cumple el ordenamiento territorial, no como una simple expresión de la actividad humana, sino como una política diseñada y ejecutada de producción de espacios y territorios bajo un modo de producción y unas estructuras de poder determinadas.

El autor, llama la atención sobre el hecho de que el Ordenamiento Territorial como política pública puede contribuir a la materialización de las nuevas visiones del desarrollo y ayudar a superar la concepción fragmentada de la gestión territorial, para adoptar una visión más sistemática, que integre sus distintos aspectos y conciba el territorio como “elemento articulador y agente activo” (Massiris, 2018, p. 20) así como un espacio de horizontalidades con comunidades capaces de auto determinarse y proyectar sus propias estrategias para alcanzar el desarrollo local. En esta misma línea, Borja (2018) resalta que durante el tránsito del federalismo al centralismo que vivió Colombia con la Constitución de 1886 y la consecuente

consagración del departamento y el municipio como entidades de administración política, la característica central de este proceso fue que la delimitación de competencias se diseñó desde la capital, ya que la consigna de “centralismo político y descentralización administrativa” en la práctica se tradujo en centralismo férreo de la política y de la administración pública:

Por consiguiente, los departamentos y municipios comenzaron a vivir una heterocefalia que no solamente permanece, sino que cada vez se profundiza más y más. Dependen en forma absoluta del poder central, a pesar de la algarabía de quienes defienden los procesos de la descentralización y la autonomía territorial, fórmulas que han quedado para el buen uso de escritores e investigadores banales. (Borja, 2018, p. 203).

Para Borja (2018), la inconveniencia de la actual organización territorial colombiana se debe a que ésta responde más a una “cartografía del poder bipartidista” (2018, p. 200) que a la realidad de las dinámicas sociales en los territorios, dando lugar a una organización espacial que no cuenta con las “plataformas espaciales adecuadas” (2018, p. 206) y que no da cuenta de las geografías vivas de las comunidades que han configurado históricamente el territorio, de ahí la necesidad de que los procesos de configuración y reconfiguración territorial sean co-construidos por los mismos actores sociales, para permitir el diseño de una estructura territorial que dé cuenta de los diferentes tejidos sociales, y que cuente con las plataformas territoriales adecuadas para establecer mejores niveles de gobernabilidad, es decir, un ordenamiento territorial que conciba el territorio como espacio de horizontalidades más que de verticalidades.

3.3. Hacia una nueva concepción del Ordenamiento Territorial

Actualmente, los procesos de desarrollo han sufrido una revalorización de la dimensión territorial que ha llevado a una concepción de éste, no como simple receptáculo pasivo de la actividad humana, sino como sujeto activo y determinante del mismo desarrollo (Moncayo, 2002). En este sentido, el Ordenamiento Territorial como política pública no debe ser ajeno a tales transformaciones, que superan las discusiones teórico-académicas. Por este motivo, Massiris (2006) habla de replantear las actuales políticas fragmentadas e incluso contradictorias con que se gestiona el territorio, y a considerarlo integralmente en toda su vasta heterogeneidad geográfica: “Todo obliga a mirar integralmente los territorios, lo que significa mirar la conexión

que existe entre economía, población, infraestructura y medio ambiente como elementos centrales a partir de los cuales se construyen los territorios” (Massiris 2006, p. 26).

Ese carácter desarticulado y contradictorio es lo que ha impulsado desde amplios sectores sociales, y académicos, un llamado a transformar las lógicas en que se ha concebido el ordenamiento del territorio desligado de las consecuencias del modelo económico y desentendido de las necesidades y los procesos de las comunidades que los habitan. Para el caso colombiano, Miguel Borja (2018) afirma que la estructura territorial de la nación ha permitido y favorecido la exclusión y la falta de participación de amplios sectores de la población en la gestión pública, dando lugar a una “cartografía dual del poder” (2018, p.199) donde existe un mapa oficial ilusorio que responde a las formas y el discurso de Estado, y un mapa no oficial, desconocido en los procesos estatales pero que es el que determina y configura los procesos materiales de identidad cultural como cartografía real de las comunidades. Considera el autor que:

Contenedores tan importantes como las regiones, provincias, territorios indígenas y negros, no son tenidos en cuenta en el mapa oficial. Se propicia así no solo la marginalidad social, sino también disfuncionalidades económicas y culturales; y se obstaculiza, incluso, la formación de ciudadanía cimentadas en la relación sociedad-naturaleza, escenario donde se forjan imaginarios e identidades milenarias. Por tanto, el Estado no reconoce la génesis social del espacio, lo que afecta el gobierno y la administración, pues las instituciones se mantienen en un pasado marcado por la exclusión y la baja participación, la mayoría de las autoridades y los funcionarios públicos están ausentes de los territorios, gobiernan a distancia y constantemente generan roces y dificultades con los pobladores. (Borja, 2018, p. 201).

De ahí que en Colombia, los movimientos alternativos como campesino, indígenas y comunidades afro, hayan sido los primeros en emprender una lucha por el reconocimiento de sus propias geografías, en torno a la búsqueda de una organización político administrativa del espacio, que permita la gestión de sus asuntos, considerando la geopolítica del Estado como ordenamiento fundado en la génesis social de los espacios “en el cosmos de una geografía política flexible” (Borja, 2018, p. 201). Flexibilidad geográfica que es reconocida por la

Constitución Política de 1991, al establecer en su artículo 290 la obligación de realizar una revisión periódica de los límites geográficos de las entidades territoriales.

Por su parte, Estupiñán Achury habla de la necesidad de avanzar en la construcción del Estado, es decir, de potenciar la presencia del Estado central en los territorios periféricos, azotados históricamente por el conflicto, en materia presupuestal, de seguridad y servicios básicos, para lo que necesariamente se debe superar el discurso fiscalista de la descentralización, vinculado a la política de ajuste estructural como único criterio, e ineludiblemente se debe impulsar un proceso de transformación del orden territorial vigente que comprenda las vulnerabilidades del actual Estado nación así como la asimetría de las regiones colombianas, la necesaria relación que existe entre descentralización fiscal - Estado social de derecho y desarrollo regional; un modelo que invoque la heterogeneidad, la asimetría, la diversidad y plurinacionalidad del Estado colombiano, y que a la vez permita irrigar la riqueza y el desarrollo a todo el territorio, lo que la autora llama “barajar de nuevo los asuntos de poder en el territorio” (Estupiñán, 2018, p. 232).

En opinión de la autora, si bien los procesos de regionalización, pueden ser leídos en perspectiva histórica, en su relación con el modelo económico, hace uno años, hablar de regionalización era una tendencia mundial interesante, pero cuando comenzó la crisis de la Unión Europea, varios Estados comenzaron nuevamente a recentralizarse, llegándose a hablar incluso en el caso de Italia de la supresión de las provincias; sin embargo, considera que el actual proceso de regionalización colombiano, no se fundamenta en razón de facilitar los flujos de mercado internacional o en directrices de organismos multilaterales, principalmente porque los avances de la ley en materia de autonomía política regional son escasos y la soberanía nacional sigue residiendo exclusivamente en el Congreso de la República (Estupiñán, Comunicación Personal, 5 de mayo de 2020).

En el presente, el Ordenamiento Territorial se encuentra en la capacidad de desarrollar procesos de construcción de nuevas territorialidades (territorialización) e incluso de desterritorialización y reterritorialización, por lo tanto, tales procesos deben darse, de manera concertada con las comunidades y promoviendo su participación activa en la formación de nuevas entidades territoriales, para garantizar que éstas se correspondan con los sentidos y las

experiencias de quienes construyen socialmente la región y desarrollar así los contenedores espaciales adecuados para lograr un desarrollo regional equilibrado y que brinde a toda la población la oportunidad de acceder a los beneficios del desarrollo.

En la actualidad, el ordenamiento del territorio no puede seguir determinándose sin la participación activa de las comunidades que lo habitan, quienes construyen socialmente el territorio, ya que de la conformación de entidades territoriales “impuestas” o diseñadas desde la externalidad, deviene la incapacidad de las actuales entidades de dar solución a los problemas sociales que se presentan en su territorio, por no ser con contenedores espaciales adecuados para el cumplimiento de sus fines misionales. Un ordenamiento del territorio que desconozca estas realidades, no solo está llamado a ser infructuoso, sino que puede convertirse en un potenciador de nuevos conflictos.

Conclusiones y Recomendaciones

Metodológicamente, el presente trabajo abordó las principales categorías como *territorio* y *región*, desde una perspectiva ampliada de ambos conceptos y no restringida a la órbita del derecho público administrativo. Con este fin, se adoptaron conceptos como *territorialidad*, *territorialización*, *horizontalidades* y *verticalidades* para la comprensión de los cambios y transformaciones que el Derecho produce en el territorio, de tal manera que los tradicionales conceptos de ordenamiento territorial, desarrollo regional y planificación del territorio sean abordados en clave sociojurídica, con teorías como la de la construcción social del territorio, no solo como una forma de ampliar las conceptualizaciones jurídicas del territorio, sino de aportar argumentos para una transformación “desde abajo” del modelo territorial colombiano.

Tras un análisis de la nueva entidad territorial y de las facultades y funciones que le asignó la ley 1962 de 2019, en consonancia con la limitada lectura que en su jurisprudencia ha hecho la Corte Constitucional de Colombia del principio de *autonomía de las entidades territoriales*, con el que la Constitución Política de 1991 quiso matizar el férreo centralismo político colombiano, es posible advertir dos conclusiones significativas: la primera es que de acuerdo a sus facultades y limitaciones, la nueva *Región –RET-* no cuenta con la capacidad de trastocar el histórico modelo territorial colombiano de tendencia fuertemente unitaria; y la segunda es que un proceso de reforma al modelo territorial colombiano, necesariamente debe ser de manera participativa y democrática. Es decir, que reconozca las necesidades y sentidos de las comunidades que habitan el territorio y no un proceso impuesto de manera uniforme desde la centralidad.

La *Ley de Regiones*, no solo dejó a la nueva entidad territorial desprovista de mecanismos que le garantizaran una mayor autonomía frente al nivel central, sino que postergó una vez más la creación de las Entidades Territoriales Indígenas - ETI y los Territorios Colectivos de las comunidades afro. Si bien la norma presenta avances significativos en cuanto establece finalmente el proceso para la conversión de las Regiones Administrativas de Planificación – RAP en Regiones Entidades Territoriales – RET, e introduce por primera vez elementos importantes para su definición como son el *Hecho Regional* y la aplicación del enfoque diferencial para trasladar competencias a las regiones según su capacidad institucional; la ley no

dota a la nueva entidad de más facultades que las que ostentan las demás entidades territoriales, y por el contrario, le traslada muchas de sus limitaciones.

Desde su consagración en el texto constitucional de 1991 la Región como Entidad Territorial surge atrofiada y sin muchas posibilidades reales de transformar el modelo territorial unitario; sumado a esto, la falta de voluntad política y la restringida interpretación jurisprudencial que se ha dado al principio de *autonomía territorial*, no han permitido en Colombia la construcción de unos niveles intermedios de gobierno fuertes, capaces de dar respuesta a las necesidades de la población y unas autoridades locales sobrecargadas de funciones pero sin la capacidad institucional para atender tales demandas; esto principalmente porque los procesos de formación de las instituciones para la administración del territorio se dieron con desconocimiento de los procesos de construcción social del mismo, lo que Borja llama la “Génesis social del espacio” (2018, p. 200), haciendo de las actuales entidades territoriales, plataformas espaciales inadecuadas para el cumplimiento de los fines del Estado.

Tras un estudio de la norma, que da vida a la nueva entidad territorial, es posible advertir que la mera introducción de un nuevo nivel de gobierno en la organización territorial colombiana, no es suficiente para hablar de un cambio en el modelo territorial, ya que las nuevas *Regiones – RET* no cuentan con la autonomía política ni presupuestaria para hablar de verdaderas entidades autónomas, como es el caso de los Estados regionales, más aún cuando la coexistencia con los actuales *Departamentos* puede dificultar su consolidación al crear una mayor carga burocrática y posibilitar mayores conflictos de competencias. La figura regional en Colombia, de acuerdo a su arquitectura institucional, quedó relegada a fungir como un mero esquema asociativo de departamentos para la planeación con enfoque regional.

De tal forma, que sería infructuoso indagar en los efectos de un cambio en el modelo territorial colombiano cuando de acuerdo al análisis de la norma, en consonancia con las ideas de los autores seleccionados, el actual proceso de creación de la Región como nuevo nivel de gobierno en Colombia desarrollado por la ley 1962 de 2019, no representa un cambio en el modelo territorial; de ahí que solo sea posible inquirir por las implicaciones de la creación de esta nueva entidad territorial y nivel de gobierno en el país y no de una transformación del modelo territorial, no obstante, los procesos de este orden se dan de manera progresiva y la ley

en mención, presenta algunos aportes que pueden ser de utilidad en la búsqueda de una mayor autonomía territorial en Colombia.

En cuanto a la evidente necesidad de una profunda transformación del modelo territorial colombiano, encuentra sustento en la incapacidad de las actuales entidades territoriales de atender las necesidades de la población y a un histórico abandono por parte de las autoridades que han imposibilitado que *departamentos* y *municipios* se constituyan en plataformas territoriales apropiadas para el ejercicio del buen gobierno y la garantía de derechos a sus habitantes; además de que sus actuales límites territoriales obedecieron a causas específicas en momentos determinados, generalmente impuestos de forma vertical y violenta, y por lo tanto, no son inmutables ni están exentos de revisión.

La búsqueda de un modelo más adecuado para la administración y organización del territorio debe partir del reconocimiento de las unidades de administración territorial más elementales como son las veredas, corregimientos, así como diversos esquemas territoriales como las asociaciones campesinas, los territorios colectivos de las comunidades rivereñas, las zonas fronterizas o las entidades territoriales indígenas. Un proceso de recomposición territorial del país que de verdad pretenda dar solución a los problemas históricos de inequidad territorial tiene que ser un proceso ascendente que parta de las bases comunales locales, y reconociendo las vinculaciones sociales, económicas y culturales que constituyen el territorio.

También es necesario inscribir el análisis de estas transformaciones en el contexto de los cambios y discusiones que tienen lugar en el escenario internacional y en concordancia con el contexto político y económico, para evitar que la capacidad que tiene actualmente el ordenamiento territorial como política pública para la territorialización, desterritorialización o reterritorialización (T-D-R) del espacio geográfico, se pueda transformar en un instrumento para la generación de territorios, nuevamente impuestos *desde arriba*, en función de las lógicas económicas. El ordenamiento territorial en Colombia, no solo debe promover principios como la soberanía y unidad nacional, integración, diversidad, prospectiva o equidad social y equilibrio territorial, sino que debe repensarse de forma más integral, con otras políticas territoriales como son la regionalización, la protección y conservación del medio ambiente, la soberanía alimentaria, el desarrollo regional.

Sin importar el nivel intermedio de gobierno que se decida consolidar entre *Departamento* y *Región*, el ordenamiento territorial colombiano necesita de unas entidades intermedias fuertes que actúen como verdaderos sujetos políticos con capacidad de gestión y de gobierno, y de unas entidades locales eficientes en el cumplimiento de sus funciones y con capacidad de asociación para el desarrollo de proyectos de impacto regional. Este proceso debe tener en cuenta una redistribución tanto de competencias desde el nivel central, como del Sistema General de Participaciones, en busca de un desarrollo más armónico de los territorios y de disminuir los desequilibrios regionales.

El mejor modelo territorial para Colombia, es uno que reconozca la conformación del país como una nación multicultural, que reconozca formas diversas para la organización y administración del territorio, según sus usos históricos, y no perpetuar unas entidades monolíticas, gestadas desde la arbitrariedad de las decisiones del poder político y económico. El reconocimiento de las provincias, las regiones, los territorios indígenas y de comunidades afro como entidades territoriales significa el reconocimiento de su estatus político y de su capacidad para gestionar de manera autónoma sus propios intereses, y este es solo el primer paso para avanzar en la construcción de unas entidades territoriales que sean verdaderas unidades político-administrativas autónomas, y que faciliten las tareas de gobierno y dirección pública.

El artículo 290 de la Constitución Política ordena hacer de manera periódica, una revisión de los límites de las entidades territoriales para actualizarlos de acuerdo a los cambios económicos y sociales, precisamente como un reconocimiento de la vocación dinámica de los procesos territoriales, así como reconoce, a pesar de su centralismo político un margen de autonomía para las entidades territoriales y una variedad de opciones de organización del territorio que no han podido materializarse por la falta de voluntad política y por la limitada interpretación jurisprudencial que la Corte Constitucional ha hecho del principio de *autonomía de las entidades territoriales*, que no se ha correspondido con la intención de constituyente primario de que Colombia transitara hacia una organización del territorio más inclusiva, y una cartografía más acorde con nuestra geografía social.

Referencias

- Badía, J. (1963). El Estado regional como realidad jurídica independiente. *Revista de estudios políticos*, (129), 75-120. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2047680>
- Baena, S. (2015). La Autonomía de las Entidades Territoriales Indígenas. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 1(13), 99-133. DOI: <https://doi.org/10.18601/21452946.n13.07>.
- Borja, M. (2018). Espacio y Gestión Publica en Colombia: el desafío de la participación social. En Estupiñán, L., Moreno, G. y Montiel, A. (Eds.), *La Cuestión Territorial a Debate: España y Colombia* (pp. 197-213). Recuperado de <https://repository.unilibre.edu.co/bitstream/handle/10901/11770/Cuestion%20Territorial.Versi%c3%b3n%20final10-12-2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Calvo, M. (2010). Transformaciones jurídicas y teoría del derecho. *Las claves de la Filosofía del Derecho del siglo XXI*. Simposio XXIII Jornadas de la Sociedad Española de Filosofía Jurídica y Política. Universidad de Zaragoza, Jaén, España.
- Castro, J. (2013) Estado actual de la descentralización y autonomía territorial en Colombia. En Estupiñán, L. y Gaitán, J. (Comps.), *El principio constitucional de autonomía territorial: Realidad y experiencias comparadas* (pp. 385-388). Bogotá: Universidad Del Rosario.
- Constitución Política de Colombia (1991) [Const.] Bogotá: 2º Edición, Legis.
- Congreso de la República de Colombia. (29 de junio de 2011) Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial [1454 de 2011]. Diario Oficial No. 48.115, Bogotá.
- Congreso de la República de Colombia. (28 de junio de 2019) Ley Orgánica de Regiones [1692 de 2019]. Diario Oficial No. 50.998, Bogotá.
- Contreras, Y. (2017) *20 años de ordenamiento territorial en Colombia: experiencias, desafíos y herramientas para los actores territoriales*. Recuperado de: <http://bdigital.unal.edu.co/62582/19/ordenamiento%20territorial.compressed-1.pdf>

Corte Constitucional de Colombia (6 de agosto de 1992) Sentencia C-478 [M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz].

Corte Constitucional de Colombia (20 de enero de 1993) Sentencia C-004 [M.P. Eduardo Montealegre Lynett].

Corte Constitucional de Colombia (16 de octubre de 1996) Sentencia C-535 [M.P. Alejandro Martínez Caballero].

Corte Constitucional de Colombia (22 de julio de 1997) Sentencia C-346 [M.P. Antonio Barrera Carbonell].

Corte Constitucional de Colombia. (29 de junio de 2000) Sentencia C-795 [M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz].

Corte Constitucional de Colombia (5 de junio de 2001) Sentencia C-579 [M.P. Eduardo Montealegre Lynett].

Corte Constitucional de Colombia (22 de febrero de 2006) Sentencia C-117 [M.P. Jaime Córdoba Triviño].

Corte Constitucional de Colombia (15 de noviembre de 2006) Sentencia C-931 [M.P. Rodrigo Escobar Gil].

Corte Constitucional de Colombia (4 de marzo de 2010) Sentencia C-149 [M.P. Jorge Iván Palacio Palacio].

Corte Constitucional de Colombia (27 de junio de 2012) Sentencia C-489 [M.P. Adriana María Guillén Arango].

Corte Constitucional de Colombia (4 de agosto de 2014) Sentencia T-576 [M.P. Luis Ernesto Vargas Silva].

Corte Constitucional de Colombia (2 de julio de 2015) Sentencia C-414 [M.P. Luis Guillermo Guerrero]

Corte Constitucional de Colombia (6 de abril de 2015) Sentencia C-145 [M.P. Martha Victoria SÁCHICA Méndez].

- Corte Constitucional de Colombia (11 de octubre de 2018) Sentencia SU – 095 [M.P. Cristina Pardo Schlesinger].
- Estupiñán, L. (2007). La Región: Entidad Territorial en proceso de identificación y estructuración. En García, J. (Ed.) *¿Hacia donde debe orientarse el modelo territorial en Colombia?* (Pp. 495- 543). Bogotá, Colombia: Universidad Libre.
- Estupiñán, L. (2011). Historia de la “constante estructura centralista” de la constitución territorial colombiana, vista desde el nivel intermedio de gobierno. *Diálogo de Saberes*, (34), 129- 162. Recuperado de <https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/dialogos/article/view/1993/1518>
- Estupiñán, L. (2013) La difícil configuración de la región como nivel intermedio de gobierno en Estados que tradicionalmente han reiterado constitucionalmente el modelo territorial unitario. En Mendoza, G., Cepeda, J.A. y Estupiñán, L. (Eds.), *Una mirada a las Regiones desde la Justicia Constitucional* (pp. 363 - 393). Bogotá, Colombia: Universidad del Rosario.
- Estupiñán, L. (2018) Modelos territoriales para estados plurales y diversos. El caso de Colombia. En Estupiñán, L., Moreno, G. y Montiel, A. (Eds.), *La Cuestión Territorial a Debate: España y Colombia* (pp. 215-238). Recuperado de <https://repository.unilibre.edu.co/bitstream/handle/10901/11770/Cuestion%20Territorial.Versi%c3%b3n%20final110-12-2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Katime, A. y Sierra, G. (2006). *Carta de Navegación del proceso de Regionalización en Colombia*. Bogotá, Colombia: Universidad del Rosario.
- Fals, O. (1996) *Región e Historia. Elementos sobre ordenamiento y equilibrio regional en Colombia*. Bogotá, Colombia: TM Editores.
- Gamboa, J. O., Pinilla, J., Hernández, G., y Córdoba, J. (2009). *Derecho urbanístico. Legislación y jurisprudencia*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.

- García, M. C. (2010) ¿Cabe el enfoque socio-jurídico en la Teoría del Derecho? *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 44, 371-394. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/304797113_CABE_EL_ENFOQUE_SOCIO-JURIDICO_EN_LA_TEORIA_DEL_DERECHO
- Gaviria, M. (2020). Territorialidades en la ciudad-región Eje Cafetero, Colombia. *Territorios*, (42), 1-24. DOI: <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.7012>
- Gutiérrez, F. (2010). Organización Territorial, desarrollo sostenible y nuevas visiones sobre el territorio en Colombia (1991 - 2010). *Perspectiva Geográfica*, 1(15), 239-260. Recuperado de <https://doi.org/10.19053/01233769.1741>
- Hernández, A. (2005). Antes y más allá de las Regiones Políticas. En *Colombia Regional: Alternativas y Estrategias* (pp. 232-257). Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- López, L. y Ramírez, B. (2012). La Región: organización del territorio de la modernidad. *Territorios*, 27, 21-46. Recuperado de <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/territorios/article/viewFile/2279/1984>
- Maldonado, A. (2013). *Alcance de la autonomía territorial en materia de distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales*. Bogotá, Colombia: Universidad Del Rosario.
- Martínez, L. (2012). Apuntes para pensar el territorio desde una dimensión social. *Ciencias Sociales Unisinos*, 48(1), 12-18. Recuperado de https://flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/1340313175._Apuntes_Martinez_Lucia_no.pdf
- Massiris, A. (2005). *Fundamentos Conceptuales y Metodológicos del Ordenamiento Territorial*. Tunja, Colombia: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.
- Massiris, A. (2018). Construcción de Territorialidades y prácticas de ordenamiento territorial en América Latina. En Farinós, J. y Peiró, E. (Eds.), *Territorio y Estados:*

elementos para la coordinación de las políticas de ordenación del territorio en el siglo XXI (pp. 1211-1240). Valencia, España: Tirant.

Mazurek, H. (2010) *Espacio y Territorio: instrumentos metodológicos de investigación social*. Marsella, Francia: IRD Éditions.

Mendoza, G. (2013). La autonomía regional en el Estado Social. En Mendoza, G., Cepeda, J.A. y Estupiñán, L. (Eds.), *Una mirada a las regiones desde la justicia constitucional*. Bogotá, Colombia: Universidad Del Rosario.

Mesa, V. (1997). *Teoría constitucional e instituciones políticas*. Bogotá, Colombia: Temis.

Moncayo, E. (2002). Glocalización: Nuevos enfoques teóricos sobre el desarrollo regional (sub nacional) en el contexto de la integración económica y de la globalización. *Desafíos*, (7), 50-99. Recuperado de <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/view/1481>

Montañez, G. y Delgado, O. (1998). Espacio, territorio y región: conceptos básicos para un proyecto nacional. *Cuadernos de geografía*, 7(1-2), 120-134. Recuperado de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/rcg/article/view/70838/pdf>

Sanabria, S. (2014). La ordenación del territorio: origen y significado. *Terra Nueva Etapa*, XXX(47), 13-32. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/721/72132516003.pdf>

Santos, M. (2000). El territorio: un agregado de espacios banales. *Boletín de estudios geográficos*, (96), 87-96. Recuperado de https://bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/10015/05.-el-territorio.pdf

Schneider, S. y Peyré, I. (2006) *Territorio y Enfoque Territorial: de las referencias cognitivas a los aportes aplicados al análisis de los procesos sociales rurales*. Manzanal, M., Neiman, G. y Lattuada, M. (Org.), *Desarrollo Rural. Organizaciones, Instituciones y Territorio* (71-102). Recuperado de

https://aulavirtual.agro.unlp.edu.ar/pluginfile.php/9454/mod_resource/content/0/Shneider_S._y_otro_Territorio_y_enfoque_territorial.pdf

- Suárez, Z. (2009). *Hacia una nueva Organización Territorial en Colombia: Propuesta de ajuste a los principios rectores del funcionamiento de las entidades territoriales dentro del nuevo contexto económico y competitivo mundial*. (Tesis de Grado Maestría) Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Recuperado de <https://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/1121/SuarezSuarez-ZicoAntonio-2009.pdf?sequence=7&isAllowed=y>
- Suelt, V. (2008). La organización territorial colombiana frente a la tendencia contemporánea de configuración federal. *Estudios de Sociología Jurídica*, 10(1), 158 – 200. Recuperado de <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/sociojuridicos/article/view/351>
- Tamayo, C. (1999). *La Investigación: Aprender a Investigar*. Bogotá, Colombia: Arfo.
- Toledo, J. (2012). Los elementos constitutivos del Estado. En Molina, C. (Ed), *Derecho Constitucional General* (pp. 79-133). Medellín, Colombia: Universidad de Medellín.
- Trujillo, J. (2005). Defectos de las propuestas regionales para Colombia. En Cuervo, J., *Colombia Regional: Alternativas y Estrategias* (pp. 210-240). Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Tuirán, Á. (2013). La Región como Entidad Territorial en Colombia; expectativas y frustraciones en el proceso de aprobación de la LOOT. En Tuirán, A. (Ed), *El Territorio: Un análisis desde el derecho y la Ciencia Política* (pp. 90-119). Barranquilla, Colombia: Universidad del Norte.
- Tuirán, A. (2013). Territorio y Ordenamiento Territorial. Posibilidades para la construcción de la Región como nivel intermedio de gobierno. En Mendoza, G., Cepeda, J.A. y Estupiñán, L. (Eds.), *Una mirada a las regiones desde la justicia constitucional* (pp. 397 - 409). Bogotá, Colombia: Universidad Del Rosario.

- Tuirán, A. (6 julio de 2019). Un paso más cerca del país de regiones. *La Silla Vacía*. Recuperado de <https://lasillavacia.com/silla-llena/red-caribe/paso-mas-cerca-del-pais-de-regiones-71211>
- Vasco, C. (1985). Tres estilos de trabajo en las ciencias sociales: Comentarios a propósito del artículo “Conocimiento e Interés” de Jurgen Habermas. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia. Rrecuperado de <http://academia.utp.edu.co/seminario-investigacion-i/files/2017/03/D.Tres-Estilos-de-Trabajo-1.pdf>
- Verano, E. (17 de julio de 2019). Ley de Regiones. *La Republica*. Recuperado de <https://www.larepublica.co/analisis/eduardo-verano-de-la-rosa-500119/ley-de-regiones-2885576>
- Vieytes, R. (2009). Campos de aplicación y decisiones de diseño en la investigación cualitativa. En Merlino, A. (coord.), *Investigación cualitativa en ciencias sociales. Temas, problemas y aplicaciones* (pp. 43-84). Buenos Aires, Argentina: CENGAGE. Recuperado de <https://metodouces.files.wordpress.com/2016/08/vieytes-2009-campos-de-aplicacion.pdf>
- Vidal, J. (2001). *La Región en la Organización Territorial del Estado*. Bogotá, Colombia: Universidad del Rosario.
- Vidal, J. (2003). Cambiar los departamentos por regiones. En *Crisis y futuro de los departamentos en Colombia* (pp. 293 - 303). Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.