

# Ley Orgánica de Regiones: antecedentes y principales aspectos de la Ley 1962 de 2019

## Organic law of regions: Background and main aspects of law 1962 of 2019

DOI: <https://doi.org/10.18041/0124-0102/a.32.35.6896>

### Resumen

La Ley Orgánica de Regiones fue aprobada dentro del marco de un proceso de pujas políticas cuyos resultados derivaron en la redacción de un texto final que, a pesar de no ser lo ideal, constituye un avance en materia de descentralización territorial. Esto abre la posibilidad de una transformación de los gobiernos territoriales en Colombia que depende de la manera como la creación de las regiones se acompañe de una asignación efectiva de recursos y atribuciones para ser desarrolladas este nivel de gobierno.

**Palabras clave:** Regiones administrativas y de planificación; Entidades territoriales; Regionalización; Descentralización.

### Abstract

The organic region law was approved within the framework of a process of political bids, the results of which resulted in the drafting of a final text that, despite not being ideal, constitutes progress in territorial decentralization. This opens the possibility of a transformation of the territorial governments in Colombia depending on the way in which the creation of the regions is accompanied by an effective allocation of resources and powers to be developed at this level of government.

**Keywords:** Administrative and planning regions; Regions territorial entities; Regionalization; Decentralization.

### Rachid Nader Orfale

Docente de la Universidad del Norte, Universidad Libre y Universidad del Atlántico. Catedrático y conferencista de la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP. Contacto: [rachidf.nadero@unilibre.edu.co](mailto:rachidf.nadero@unilibre.edu.co)

### Como citar:

Nader Orfale R. (2020). Ley Orgánica de Regiones: antecedentes y principales aspectos de la Ley 1962 de 2019. *Advocatus*, 18(35), 15-37. <https://doi.org/10.18041/0124-0102/a.35.6896>



### Open Access

### Recibido:

24 de marzo de 2020

### Aceptado:

11 de agosto de 2020

## ANTECEDENTES Y FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES

La Ley Orgánica de Regiones busca hacer realidad la figura regional constitucionalmente establecida como entidad territorial en la Carta Política de 1991, cuya reglamentación legal se encontraba pendiente desde hace más de 25 años siguiendo lo ordenado por la misma Constitución.

El modelo de ordenamiento territorial que se visionó en la Constituyente no pretendió, en ningún momento, seguir con las estructuras centralistas que se derivaron de la Constitución de 1886, y que generaron escisiones territoriales al país, sino, por el contrario, buscó el desarrollo de la descentralización territorial tanto de funciones como de recursos en entidades territoriales sólidas con autonomía política.

En este sentido, se determinó dentro del texto constitucional la posibilidad de establecer regiones, a partir de un proceso de creación, primero, como entidades administrativas y de planificación<sup>1</sup>, y luego su conversión a entidades territoriales. Esta segunda fase debía ser reglamentada por una ley orgánica de ordenamiento territorial, estableciendo los recursos de estas, los órganos de administración y sus atribuciones<sup>2</sup>.

1 Constitución Política de Colombia. art.306 “dos o más departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio. Su objeto principal será el desarrollo económico y social del respectivo territorio”.

2 Constitución Política de Colombia, art 307. “La respectiva ley orgánica, previo concepto de la comisión de ordenamiento territorial, establecerá las condiciones para solicitar la conversión de la región en entidad territorial. La decisión tomada por el Congreso se someterá en cada caso a

La omisión legislativa del Congreso de la República en la aprobación de una norma que le diera cumplimiento a la Constitución e hiciera realidad el proceso regional en nuestro país, llevó a que en el año 2010 se impulsara una iniciativa regional liderada por Eduardo Verano de la Rosa como gobernador del departamento del Atlántico, que llevó a más de dos millones y medio de colombianos a votar manifestando su voluntad de conformar una Región Caribe, en la misma línea del mandato constitucional y con el respaldo del pueblo soberano. Fue el llamado: Voto caribe. Este fue el hecho político que motivó la expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT).

Sin embargo, la aprobación de la LOOT, Ley 1454 de 2011, no cumplió el cometido señalado en el artículo 307 de la Constitución Política de 1991, de reglamentar la región como entidad territorial, pues difirió dicha regulación a otra ley posterior<sup>3</sup>, manteniéndose la omisión en el cumplimiento del mandato constitucional por parte de los poderes centrales del Estado. De la misma manera, la mencionada ley determinó que la creación de regiones administrativas y de planificación no podía generar gastos del Presupuesto General de la Nación, ni del Sistema

referendo de los ciudadanos de los departamentos interesados. [...] La misma ley establecerá las atribuciones, los órganos de administración, y los recursos de las regiones y su participación en el manejo de los ingresos provenientes del Fondo Nacional de Regalías. Igualmente definirá los principios para la adopción del Estatuto Especial de cada región”.

3 Ley 1454 de 2011, art. 36. de la región territorial, de conformidad con el artículo 307 de la Constitución Política la región administrativa y de planificación podrá transformarse en región entidad territorial, de acuerdo con las condiciones que fije la ley que para el efecto expida el Congreso de la República.

General de Participaciones (S.G.P.) ni del Sistema General de Regalías<sup>4</sup>. Dicha disposición legal limita la figura regional (Sarmiento, 2015) dentro de nuestro esquema territorial al punto de presentarla solo como un proceso asociativo sin respaldo real de competencias y recursos.

La imposibilidad de crear regiones como entidades territoriales, pese a encontrarse establecidas en las disposiciones constitucionales, se constituye en el desvío que por parte del Estado Central se le ha dado al principio de descentralización contenido en el primer artículo de la Constitución de 1991, restringiendo el desarrollo de un ordenamiento territorial acorde con las necesidades de las regiones con sus particularidades.

### **CREACIÓN DE LA COMISIÓN DE REDACCIÓN DEL PROYECTO DE LEY Y LOS IMPEDIMENTOS PARA QUE FUERA DE INICIATIVA DEL GOBIERNO NACIONAL**

Partiendo de lo anterior se constituyó por parte de la Federación de Departamentos y el Ministerio de Interior una comisión redactora de un proyecto de ley de regiones que, en primer lugar, quitara las referidas limitaciones fiscales establecidas para las Regiones Administrativas y de planificación (RAP) por la LOOT y, en segundo lugar, reglamentara la conversión de las RAP en regiones como entidades territoriales RET en

cumplimiento de lo establecido en el artículo 307 de la Constitución Política, superando el vacío legislativo que la LOOT había dejado al respecto. Al final se terminó de elaborar un anteproyecto de ley, con base en el propuesto por la gobernación del Atlántico, que tuvo el aval del Ministerio de Interior. Uno de los puntos de discusión se centró en si debía ser un proyecto de ley ordinario, dándole cumplimiento y llenando a la vez el vacío legislativo que dejaba la LOOT en su artículo 36, o si debía ser un proyecto de ley orgánico. Al final se decidió por este último punto partiendo de la base que un proyecto de ley ordinaria si bien es cierto podía reglamentar la conversión de la RAP en RET, no podía modificar las limitantes que la LOOT les había establecido a las primeras en cuanto a su financiación. Se decidió que debía ser un proyecto de ley orgánica.

Dicho proyecto de ley orgánica reglamentaba el proceso de regionalización en Colombia, estableciendo la financiación de las regiones administrativas y de planificación a partir de recurso del Presupuesto General de la Nación y de regalías (no se estableció financiación de la RAP con recursos del Sistema General de Participaciones, pues estas no son entidades territoriales). En cuanto a las condiciones de conversión de la RAP en regiones como entidades territoriales se determinó que las primeras debían haber existido por un periodo mayor a un año, sometiendo a referendo de los ciudadanos su conversión, siendo el acto jurídico de creación una ley ordinaria. En lo atinente la reglamentación exigida para las RET por el artículo 307 de la Constitución Política se

<sup>4</sup> Ley 1454 de 2011, art. 32. [...] las regiones administrativas y de planificación no generarán gasto del Presupuesto General de la Nación, ni del Sistema General de Participaciones, ni del Sistema General de Regalías.

determinó que: i. En cuanto a los órganos de administración habría un gobernador regional y una corporación pública denominada asamblea regional, ambos de elección popular. ii. En lo que respecta a las atribuciones y recursos, la ley dispuso que la ley que creara cada región reglamentaría lo pertinente.

Una vez el referido anteproyecto de ley fue remitido por el Ministerio de Interior al Ministerio de Hacienda, este procedió a presentar una serie de objeciones. En aquella comunicación<sup>5</sup> dirigida al Ministerio del Interior, el Ministerio de Hacienda señaló que en cuanto a la forma de financiación de las regiones administrativas y de planificación, aduciendo al artículo 361:

es inconstitucional pretender mediante una ley de carácter orgánico dar una destinación diferente a los recursos del fondo de ciencia, tecnología e innovación del sistema general de regalías. [Continúo afirmando que] esta asignación irá en contravía de lo dispuesto en la ley 1530 de 2012, a través de la cual se regula por mandato constitucional la organización y el funcionamiento del sistema general de regalías.

Frente a lo anterior, el Ministerio de Hacienda paso por alto que es igualmente un mandato constitucional el que señala en el artículo 307 de la Constitución Política, que la misma ley que establece las condiciones para la conversión de la región en entidad territorial: “establecerá las atribuciones, los órganos de administración, y

los recursos de las regiones, y su participación en el manejo de los ingresos provenientes del fondo nacional de regalías”.

Por tal motivo no podía hacerse una interpretación fragmentada de la Constitución como si cada uno de sus artículos no hiciera parte de un sistemático cuerpo normativo integrado, señalando la contradicción con el artículo 361 de la Constitución sin tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 307 de la misma, el cual permite de manera expresa la participación de las regiones en los recursos de regalías.

En segundo lugar, la citada cartera ministerial objetó la creación de un fondo RET como un fondo público con el fin de asignar recursos para invertir en el desarrollo de las regiones entidades territoriales RET, compuesto por participaciones del IVA, impuesto al consumo, impuesto sobre la renta y aranceles.

La razón de la objeción de Minhacienda se fundamentó en señalar que dicho articulado supuestamente contradice lo establecido en el artículo 359 de la Constitución Política, el cual dispone que no existirán rentas de destinación específica, excepto las participaciones previstas en la Constitución en favor de departamentos, distritos y municipios, las destinadas para inversión social y las que la nación hubiese asignado a entidades de previsión social y las antiguas intendencias y comisarias.

Frente a esta segunda objeción, debió hacerle nuevamente claridad al Ministerio de Hacienda y su equipo asesor, en la manera como debe ser

<sup>5</sup> Comentario al anteproyecto de ley orgánica de regiones. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Noviembre 2017.

interpretada la Constitución Política frente a la nueva realidad en el ordenamiento territorial que plantea el presente proyecto de ley, teniendo en cuenta lo siguiente:

- i. La RET entraría en las excepciones establecidas en el artículo 359 de la Constitución, referente a la destinación específica de recursos bajo el entendido que lo allí dispuesto en favor de departamentos, distritos y municipios, sería extensible a las regiones que, como entidades territoriales entrarían a participar al igual que el resto, en las rentas nacionales de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 287 de la Constitución Política.
- ii. La excepción establecida en favor de departamentos, distritos y municipios debe verse como enunciativa y no taxativa, dado que es la misma Constitución la que establece en su artículo 286 la posibilidad de crear otra clase de entidades territoriales además de las señaladas, como son las regiones, provincias y territorios indígenas. Por ende, debe hacerse una interpretación sistemática de la Constitución y no fragmentada como nuevamente lo hace el Ministerio de Hacienda en este punto.
- iii. No existe razonabilidad y es contrario al principio de igualdad, privar a las regiones como entidades territoriales de los mismos derechos y situaciones de excepcionalidad de las cuales gozan los departamentos, distritos y municipios.

- iv. Debe recordarse que la región como entidad territorial surge de la unión de dos o más departamentos, por lo que su nivel de gobierno es superior al de otras entidades territoriales.
- v. No puede soslayarse lo establecido expresamente en el proyecto de ley respecto del fondo RET, el cual se crea: “con el fin de asignar recursos para la inversión del desarrollo regional de las regiones entidades territoriales”. En este orden de ideas, el establecimiento de destinación a las rentas nacionales señaladas en el proyecto de ley se justificaría además en la tercera causal señalada en el mismo artículo 359 relativo a la inversión social de recursos.

Por último, el Ministerio de Hacienda imposibilita cualquier propuesta legislativa de hacer realidad las disposiciones constitucionales en torno a la creación y financiación de las regiones con recursos de la nación, señalando como única fuente posible los presupuestos departamentales, cuando afirma:

al existir la posibilidad de que una región administrativa y de planificación pueda convertirse en una región entidad territorial, tal como dispone el anteproyecto, podría crear una estructura institucional administrativa sin un esquema de financiación de gastos de funcionamiento sostenible, la cual para su viabilidad tendría que supeditarse a las transferencias que se realicen a nivel departamental.

De esta misma manera, el concepto de objeción del Ministerio de Hacienda sustituye el artículo 307 de la Constitución al señalar que el establecimiento de órganos de administración propios de las regiones generaría mayor burocracia, cuando con indiferencia señala lo siguiente:

respecto de la institucionalidad político-administrativa... [...] ese manejo bien podría ser asumido por un equipo técnico que materialice las iniciativas y proyectos de desarrollo con enfoque regional establecidos por las entidades territoriales que conformen el esquema asociativo regional y no se reproduzcan las autoridades que existen actualmente en el ámbito territorial, para evitar así la creación de nuevos nichos burocráticos.

De la argumentación planteada, podríamos extraer la visión centralista del Ministerio de Hacienda al visualizar las regiones como entidades eminentemente asociativas, contrario a la naturaleza que, como entidades territoriales, les reconoce la Constitución Política. En este mismo sentido, si hacemos extensivos los argumentos del Ministerio de Hacienda respecto de la creación de órganos de administración debido a la supuesta reproducción en el nivel regional de las autoridades de los otros entes territoriales, nos llevaría a la situación de suprimir alcaldías y concejos distritales y municipales por ser reproducción de las gobernaciones y las asambleas en los departamentos. Por el contrario, la propuesta es hacer un balance entre el gobierno central, las nacientes regiones, de manera que al final se convierta en una suma

cero o incluso mayor eficiencia en resultados al lograr mayor democracia y cercanía a la resolución de problemas.

La visión centralista del gobierno nacional, reflejada en el concepto del Ministerio de Hacienda nos lleva a la evaluación de las políticas de los diferentes gobiernos nacionales frente a la descentralización y las entidades territoriales. La racionalidad administrativa en los diferentes sectores de la Administración no puede ser vista desde una sola óptica, desconociendo las particularidades de los territorios. La formulación de políticas públicas generales contradice y, en muchos casos, es rechazada por los territorios que se ven desconocidos por un Estado que de manera sistemática y continua ha concentrado el poder político, derivándose en una recentralización de las funciones y recursos que la Constitución de 1991 había entregado a los entes territoriales.

Finalmente, en el marco de la insistente oposición del Ministerio de Hacienda, se imposibilitó que por parte del Ministerio de Interior se presentara el proyecto de ley orgánico de regiones.

#### **LA INICIATIVA PARLAMENTARIA: TABLA DE SALVACIÓN DEL PROYECTO DE LEY**

Ante la negativa del gobierno nacional de presentar el proyecto de ley, por la oposición del Ministerio de Hacienda, se realizó un proceso de socialización del mismo con los diferentes miembros del Congreso de la República, pasando el proyecto a ser de iniciativa “Parlamentaria”,

es decir de los congresistas, con las limitantes que eso implicaba. Lo anterior teniendo en cuenta que cualquier proyecto de ley que implicara gastos solamente podía ser presentado por iniciativa del gobierno teniendo en cuenta lo dispuesto por el artículo 154 de la Constitución Política: “[...] No obstante, solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del gobierno la ley a que se refieren los numerales 3,7,9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150 [...]”. Remitiéndonos al artículo 150 de la Constitución para verificar que proyectos de ley son de iniciativa privativa del gobierno por disposición del artículo 154 citado, caen en tal limitación los proyectos de ley que tengan como objeto: “Establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración”. Esta nueva forma de presentación del proyecto de ley requirió que, por parte de algunos miembros de la comisión redactora, se reformulara la redacción del mismo, estableciendo verbos facultativos en algunos casos y difiriendo a la ley de creación de cada región como entidad territorial en otros la reglamentación de algunos asuntos.

Como consecuencia del proceso de socialización en el Congreso se logró la firma y presentación por más de 60 congresistas en la legislatura (2017-2018) ante la plenaria del Senado de la República del “Proyecto de Ley Orgánica de Regiones” en virtud del cual se pretendía: i. Determinar la financiación de las regiones administrativas y de planificación RAP; y ii. Establecer las condiciones de conversión de la RAP en RET, estableciendo sus autoridades, atribuciones y recursos desarrollando lo con-

templado en el artículo 307 de la Constitución Política.

Dicho proyecto de ley fue aprobado en primer debate ante la Comisión Primera del Senado de la República y posteriormente ante la plenaria, con ponencia del senador Juan Manuel Galán. Una vez pasa al tercer debate ante la Comisión Primera de la Cámara de Representante se presenta una comunicación<sup>6</sup>, quince minutos antes de iniciar la sesión, por parte del Ministerio de Hacienda, la cual formula una nueva serie de observaciones al proyecto en trámite.

Había que darle entonces respuesta a las objeciones presentadas por el Ministerio de Hacienda, lo cual demandaba un esfuerzo técnico y jurídico inmediato con el fin de evitar que el proyecto de ley se hundiera ante el temor de los Representantes a la Cámara de estar votando un texto supuestamente contrario a la Constitución según las advertencias del Ministerio de Hacienda. De esta manera, se procedió a darle respuesta al Ministerio bajo los siguientes argumentos:

En primer lugar, el Ministerio de Hacienda señala que en cuanto a la forma de financiación de las regiones administrativas y de planificación (art. 6) y las regiones como entidades territoriales (art. 13) del proyecto de ley orgánica de

<sup>6</sup> Comentarios a la ponencia para tercer debate al proyecto de ley No. 258 de 2018 Cámara 182 de 2017 Senado “Por el cual se dictan normas orgánicas para el fortalecimiento de la región administrativa y de planificación, se establecen las condiciones para la conversión en región entidad territorial y se dictan otras disposiciones, en desarrollo de los artículos 306 y 307 de la CP”.

regiones, dicha reglamentación legal viola las disposiciones constitucionales en los siguientes términos:

[...] teniendo en cuenta que los artículos 6 y 13 de la iniciativa prevén que el gobierno nacional estaría obligado a asignar una partida en las leyes anuales del Presupuesto General de la Nación para cofinanciar los proyectos de inversión de impacto regional, esta cartera considera que son inconstitucionales, pues de conformidad con los artículos 151 y 352 de la Constitución Política todo asunto que sea de carácter orgánico debe tramitarse por medio de una ley orgánica y no bajo leyes ordinarias.

Debe hacerse claridad que el trámite que se le ha dado a este proyecto de ley ha sido el previsto para una ley orgánica, con la mayoría y demás requisitos de la Constitución, y no el de una ley ordinaria como erróneamente se afirma por parte del Ministerio de Hacienda.

En efecto, dando cumplimiento al trámite y requisitos estipulados para las leyes orgánicas, en los tres debates que ya se han surtido en el Congreso de la República, el proyecto siempre ha obtenido un resultado positivo mayor a la mitad más uno de los miembros de cada instancia y corporación. Así, en su trámite en la Comisión Primera Constitucional del Senado, el resultado de la votación fue 17 votos a favor de 19 senadores miembros. Por su parte, el tránsito en la plenaria del Senado arrojó un resultado de 71 votos a favor y solo 4 en contra, mientras en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes el resultado

fue de 22 votos a favor de manera unánime. Así, el legislador demuestra la importancia y apoyo a la consolidación de la regionalización en Colombia.

Por otro lado, el Ministerio de Hacienda plantea frente al tema de la financiación de las RET y la asignación de recursos por parte del gobierno nacional en el Presupuesto General de la Nación que:

[...] la presente propuesta no solo elimina este anclaje a la regla fiscal establecida en la Ley 617 de 2000 y la Ley 819 de 2003, sino que genera la obligación de destinar recursos del PGN a la financiación del funcionamiento de las RAP y RET. Al respecto, esta cartera considera altamente inconveniente dicha modificación, pues el costo de las decisiones que unilateralmente tomen los gobiernos territoriales recaería en el Presupuesto de la Nación socavando los límites de gasto sobre el mismo.

Esta posición difiere del sentido que plantea la norma con relación a la financiación de las regiones como entidades territoriales. Es el gobierno nacional el que, a través de su iniciativa legislativa respecto del Presupuesto General de la Nación, debe destinar los recursos que garantice el funcionamiento de las RET y no los gobiernos locales como erróneamente lo establece el concepto.

Continúa el ministerio afirmando:

Como puede verse, el marco legal de los esquemas asociativos se ha desarrollado bajo la



convicción de que su creación no debe generar ni gastos de funcionamiento adicionales, ni un crecimiento de estructuras administrativas y político-administrativas [planta burocrática]. Así mismo, deja claro que su creación y operación no puede tener impacto alguno en el Presupuesto General de la Nación o en los Sistemas de Transferencia de Participaciones o Regalías. En este sentido, la institucionalización de los esquemas asociativos regionales, a través de su conformación en entidades territoriales debería realizarse bajo la misma lógica y no generar presiones sobre los recursos departamentales y nacionales, a partir de la creación de estructuras administrativas permanentes con nuevos gastos de funcionamiento asociados [...].

En este mismo ámbito, el proceso de conversión de la RAP a RET como está planteado en el proyecto conlleva la entrega de responsabilidades en el sostenimiento de la estructura administrativa al nivel superior de gobierno. Es así como, mientras la estructura administrativa de la RAP se soporta en los aportes de las gobernaciones integrantes, al convertirse en RET [lo que puede suceder a penas un año después], la financiación de la estructura administrativa recae en el Presupuesto General de la Nación, sin determinar una contribución por parte de las entidades territoriales que la conforman.

[...] Del mismo modo para este Ministerio resulta equivocado crear una estructura administrativa de RET en la forma que los señala el artículo 13 del proyecto de ley, esto es determinar previamente una partida presupuestal en el

nivel nacional, para posteriormente establecer la estrategia de regionalización de competencias para la implementación de políticas públicas. La enseñanza que queda de la experiencia práctica es que aún queda mucho por avanzar en el marco del desarrollo de la Ley 1454 de 2011 que permite diversos esquemas asociativos para implementar una perspectiva regional en la planificación y gestión del desarrollo territorial y en el esquema de devolución de competencias y recursos desde el nivel nacional a los niveles territoriales.

Frente al texto citado anteriormente podemos argumentar que, al presentarse este como un proyecto de ley orgánico ante el Congreso, lo que se espera es precisamente modificar con la imposibilidad de financiación de la RAP establecido en la Ley 1454 de 2011, la que al ser del mismo nivel y especificidad como legislación de carácter orgánica puede modificar el ordenamiento jurídico vigente establecido en la LOOT.

Al darse la transformación de la Región Administrativa y de Planificación a Región como Entidad Territorial, esta última adquiere los derechos establecidos para todas las entidades territoriales, consagrados en el artículo 287 de la Constitución Política en especial la participación en las rentas nacionales. De esta manera, se desconoce por parte del Ministerio la nueva naturaleza que como entidad territorial adquieren las regiones y la atribución que *per se* adquieren en el ámbito del ordenamiento territorial como divisiones político-administrativas.

De otro lado, el Ministerio cuestiona que el periodo de conversión de la RAP a la RET debe ser mínimo de un año. En este punto debe resaltarse que, en la discusión del proyecto de ley en el Senado, el periodo mínimo de transición de la RAP en RET se aumentó a cinco años.

Respecto de la falta de desarrollo y mayor precisión de la financiación de las RAP y RET, así como la realización de operaciones de crédito público y endeudamiento, reclamada por el Ministerio, no puede perderse de vista que el presente proyecto de ley es de iniciativa legislativa, por lo que al no provenir del gobierno nacional, no pueden redactarse ni estipularse artículos que generen impacto fiscal alguno so pena de incurrir en conflicto con la Constitución de acuerdo con lo contemplado en su art. 154.

Sobre el tema de los órganos de administración RET, el Ministerio plantea que el proyecto: “Se limita a identificar unos órganos de administración propuestos. Sin embargo, no señala ni especifica las funciones y competencias de cada órgano, dejando tal regulación a los estatutos de las correspondiente RAP, lo cual se presta para irregularidades”. Frente a este punto, llama la atención la posición asumida por el gobierno nacional al prejuzgar y dar por sentado que las entidades territoriales regionales creadas podrían cometer irregularidades al momento de establecimiento de las competencias y funciones de los órganos de administración. No pueden hacerse este tipo de señalamientos partiendo de la base de una minusvalía territorial de la periferia, lo cual resulta irresponsable

e irrespetuoso con el sector territorial de la administración pública colombiana. Es necesario señalar que países como España o Italia establecen modelos de organización territorial dotados de ciertas competencias facultativas con el fin de darle desarrollo al principio de autonomía de los territorios.

Respecto de los reparos realizados al artículo 12 de la Ley con relación al control fiscal, debe resaltarse que el mismo fue modificado y que el control recaería sobre la Contraloría General de la República, la cual ejercería la vigilancia sobre las RAP y las RET. Por tal motivo las observaciones del Minhacienda se encuentran superadas.

### **Respuestas a la supuesta incompatibilidad del proyecto de ley orgánica de regiones con las disposiciones de la OCDE<sup>7</sup>**

Frente a las observaciones realizadas por el Ministerio de Hacienda en relación con una supuesta e infundada incompatibilidad del proyecto de ley orgánica de regiones con los parámetros y reglamentaciones de la OCDE, es necesario realizar una serie de precisiones que demuestran la carencia de contextualización, así como el abuso de generalizaciones injustificadas por parte del Ministerio en cada uno de los puntos tratados a continuación:

El Ministerio menciona que: [...] lo que la OCDE considera fundamental para la adecua-

<sup>7</sup> En este punto tuvimos un apoyo fundamental del economista Manuel Fernández quien había sido secretario de hacienda en el primer gobierno de Eduardo Verano.

da planificación del desarrollo regional son las Pequeñas Regiones que están establecidas formalmente y son relativamente estables en todos los países miembros de la OCDE, con la excepción de Israel (20.000 Km<sup>2</sup>) y Luxemburgo (2.580 Km<sup>2</sup>)”.

No estamos de acuerdo con lo anterior, en primera medida, porque el tamaño de una región sea grande o pequeña, es algo relativo al tamaño de cada país. No pueden realizarse generalizaciones injustificadas como si los territorios carecieran de asimetrías poblacionales y geográficas, lo cual nos obliga a contextualizar las inferencias planteadas en torno a la delimitación regional. Es así como, según el documento “Territorial Grids of OECD Member Countries”, que define los límites territoriales de los países de la OCDE elaborado por la Dirección de Gobernabilidad Pública y Desarrollo Territorial de la OCDE<sup>8</sup>, el tamaño promedio de las regiones “pequeñas” no es igual para todos los países de la OCDE. A modo de ejemplo, el promedio de la superficie del nivel territorial pequeño (TL3) equivale a 128.400 km<sup>2</sup> para Australia, 2.400 km<sup>2</sup> para Austria, 3.700 km<sup>2</sup> para Alemania, 2.800 km<sup>2</sup> para Bélgica, 31.300 km<sup>2</sup> para Canadá y 51.200 km<sup>2</sup> para Estados Unidos.

Adicionalmente, con referencia a las pequeñas regiones, para el caso de Alemania, Canadá y Estados Unidos, el nivel territorial 3 (TL3) no corresponde a una entidad administrativa. En el caso de Estados Unidos, por ejemplo, este nivel

TL3 corresponde a uniones de varias ciudades o uniones de ciudades con zonas pertenecientes a otros condados, como el caso del Área Estadística Combinada de San José, San Francisco y Oakland, en el Norte de California, que supera los 50.000 km<sup>2</sup> de extensión<sup>9</sup>. Estas Áreas son designadas por la Oficina de Administración y Presupuesto de los Estados Unidos<sup>10</sup> de acuerdo con la existencia de vínculos económicos entre áreas adyacentes.

El ministerio menciona que:

[...] el objetivo del presente proyecto de ley es la conformación e institucionalización de Macro Regiones, un nivel territorial no contemplado y superior al TL2 identificado por la OCDE, una unión de las Grandes Regiones colombianas, que son los departamentos. Es así como se propone en el proyecto la consolidación de extensas zonas que presentan una amplia diversidad territorial y cultural que no facilita el conocimiento detallado, la producción y consolidación de información homogénea y los procesos de toma de decisiones. En este sentido, para tomar el ejemplo paradigmático de la Región Entidad Territorial que inspira el proyecto de ley, la Región Caribe superaría los 130.000 Km<sup>2</sup> al incorporar los 7 departamentos de la región, superaría los 11 millones de habitantes; agruparía para la planificación y administración del desarrollo zonas tan diversas y

8 Mayor información en: <http://www.oecd.org/cfe/regional-policy/42392313.pdf>

9 Existen otras áreas en EEUU con extensión superiores a 50.000 km<sup>2</sup>.

10 Puede consultar mayor información en: <https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/omb/bulletins/2015/15-01.pdf>

disímiles como el desierto guajiro, el piedemonte de la Serranía de San Jerónimo, la depresión momposina, la costa de Puerto López sobre el Golfo de Venezuela, las grandes ciudades costeras y las zonas rurales del magdalena medio; a su vez exigiría recorrer distancias entre sus poblaciones de más de 700 km (entre Uribia-La Guajira y Tierralta-Córdoba) y superaría el área de países de la OCDE como Islandia, Corea del Sur, Hungría, Portugal, Austria e Irlanda que tienen los dos niveles territoriales referidos para determinar sus decisiones de desarrollo regional.

Sobre lo expuesto por el Ministerio hay que notar que se hace referencia a un grupo de países de la OCDE que tienen una superficie significativamente inferior a la del territorio colombiano y, por ende, el tamaño de sus regiones es proporcionalmente inferior. A modo de ilustración, el territorio de Colombia es equivalente a 13 veces el tamaño de Austria. Por lo tanto, es importante tener presente los datos de otros países miembros de la OCDE con extensiones territoriales más grandes como, por ejemplo, Australia, Canadá y Estados Unidos. Estos tres países tienen regiones<sup>11</sup> con áreas más grandes, que son proporcionales al tamaño de la superficie total de cada país y, sin embargo, también utilizan el nivel territorial TL2.

En efecto, la descripción de los territorios para los países miembros de la OECD se puede consultar en el documento “OECD Regions

11 Las regiones pueden denominarse de diferentes formas como por ejemplo estados o provincias.

at a Glance 2016”<sup>12</sup>. Se puede constatar que Australia cuenta con ocho regiones del nivel TL2 y, por ejemplo, New South Wales<sup>13</sup>, que no es el estado más grande de Australia, tiene una extensión de 809.444 km<sup>2</sup>, lo que equivale a 10,5% del territorio total del país y tiene 7,895,800 habitantes. En el caso de Canadá se tienen 13 provincias del nivel territorial 2 (TL2), en donde Ontario<sup>14</sup>, que no es la provincia más grande, tiene un área de 1.076.395 km<sup>2</sup>, representa un 11% del territorio canadiense y tiene una población de 14,374,084 personas. Por último, Estados Unidos tiene 51 estados, que corresponden al nivel territorial 2 (TL2). Este país presenta una gran diversidad, en donde, por ejemplo, se encuentra a Texas con un área de 696.241 km<sup>2</sup> (seis veces el área de la Región Caribe), que equivale al 7,6% del territorio estadounidense y cuenta con una población de 27 millones de personas<sup>15</sup>.

Los ejemplos anteriores permiten tener un contexto más completo de las regiones de los países miembros de la OCDE para comparar con la Región Caribe, por ser el ejemplo utilizado por el Ministerio, que con una extensión aproximada de 130.000 km<sup>2</sup> representa un 11% del territorio colombiano. Como se ha podido demostrar, el tamaño de una región sea grande o pequeña, es algo relativo al tamaño de cada país.

El Ministerio menciona que:

12 Puede ver más información al respecto en: <http://www.oecd.org/regional/oecd-regions-at-a-glance-19990057.htm> ver table a.1. territorial grid of oecd member countries

13 Mayor información en: <http://www.abs.gov.au>

14 Statistics Canada: <https://www.statcan.gc.ca/>

15 Mayor información en: <https://www.census.gov/>

[...] la iniciativa que propone la conformación en Colombia de regiones administrativas y de planeación más grandes que los actuales departamentos, ya suficientemente extensos para garantizar la cohesión de sus territorios y la implementación de sus políticas de desarrollo, no parece seguir la experiencia de los países miembros de la OCDE, los de mayor avance en modelos de desarrollo regional. Por el contrario, los esfuerzos de los agentes responsables del desarrollo regional y de los legisladores nacionales deberían enfocarse más bien en el desarrollo y consolidación de Pequeñas Regiones en un estadio intermedio entre los departamentos y los municipios, como espacios más cohesionados funcional, cultural y ecológicamente, para ser la base de procesos de planificación del desarrollo más adecuados a las particularidades territoriales.

El Ministerio debe tener en cuenta que la experiencia de los países de la OCDE es mucho más amplia de lo mencionado en sus comentarios y que, si bien es cierto, la experiencia de los países europeos es supremamente valiosa, puesto que han profundizado la descentralización otorgando mayor autonomía tributaria a los territorios y también han incrementado en el poder efectivo de gasto de los gobiernos subnacionales; pero, que el tamaño de sus territorios es inferior al de nuestro país y que, por lo tanto, en el análisis de esas experiencias se deberá tener presente una aplicación proporcional al tamaño del territorio. Así mismo, se deberá también analizar casos exitosos de países miembros de la OCDE como Canadá, con un territorio más grande que los países europeos y con regiones diferentes, pero

que además tiene los indicadores más elevados de descentralización fiscal, en donde el gasto público ejecutado por los gobiernos locales es cercano al 70% de todo el gasto público del país<sup>16</sup>.

Una vez dadas las respuestas a las observaciones del Ministerio de Hacienda se realizó una reunión del más alto nivel encabezada por el entonces Ministro Mauricio Cárdenas y el Gobernador del Atlántico Eduardo Verano de la Rosa, donde se aclararon las posiciones en torno a las objeciones ministeriales.

El ponente del proyecto de ley ante la comisión y la plenaria de la Cámara de Representantes fue el representante Harry Gonzáles, quien rindió ponencia positiva en ambos debates. Sin embargo, el texto del proyecto de ley aprobado en Senado y Cámara fue diferente, por lo que se nombró una comisión de conciliación por parte del nuevo presidente del Senado Ernesto Macías, designando como ponente al Senador Efraín Cepeda, quien una vez concertado el proyecto de ley presentó la respectiva ponencia de texto conciliado siendo aprobada por unanimidad.

El proyecto de ley orgánica de regiones había pasado no solo por las cámaras del Congreso de la República, y por una comisión de conciliación, sino que ahora pasaba por el filtro de un nuevo gobierno que encabeza del electo Presidente Iván Duque Márquez, no había participado en su elaboración ni tampoco lo había objetado por lo que su posición era enigmática.

<sup>16</sup> Puede revisar la base de datos de descentralización fiscal de ocde, introducción Colombia effio c. <http://dx.doi.org/10.1787/888933341774>

## LA SANCIÓN PRESIDENCIAL

Una vez aprobado el proyecto de ley orgánica de regiones el mismo paso al Presidente de la República, quien procedió a sancionar la Ley 1962 del 28 de junio de 2019 “Por la cual se dictan normas orgánicas para el fortalecimiento de la región administrativa y de planificación, se establecen las condiciones para su conversión en región entidad territorial y se dictan otras disposiciones en desarrollo de los artículos 306 y 307 de la Constitución Política”.

## ASPECTOS GENERALES DE LA LEY 1962 DE 2019

### El hecho regional

Uno de los puntos importantes de la Ley Orgánica de Regiones es la delimitación y conceptualización del hecho regional. Este concepto permite definir el contexto territorial y poblacional dentro del cual las regiones ejercerán las atribuciones asignadas legalmente. En este sentido la Ley establece:

Es un fenómeno territorial que por su naturaleza poblacional y espacial trasciende las escalas de gobierno local y departamental en materias de competencias, inversión, planeación y ejecución de proyectos, requiriendo una atención conjunta para que las acciones que se desarrollen sean eficientes y efectivas, y conduzcan al desarrollo integral de la región. Los hechos regionales son declarados por la respectiva Junta Directiva de la Región Administrativa y de Planificación (RAP), o la Junta Regional de las Regiones

como Entidad Territorial (RET) (Congreso de la República, 2019, art. 2).

Esta disposición fue una de las principales discusiones que se generaron con el departamento nacional de planeación, durante la elaboración del proyecto de ley. La preocupación radicaba en no generar duplicidad de funciones entre las regiones y las demás entidades territoriales existentes como los departamentos.

### Financiación de la RAP y otras disposiciones

Esta fue una de las dos situaciones principales que fundamentaban la expedición de la ley. Lo anterior teniendo en cuenta que la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, establecía que: “Las Regiones Administrativas y de Planificación no generarán gasto del presupuesto General de la Nación, ni del Sistema General de Participaciones, ni del Sistema General de Regalías” (Congreso de la República, 2011, art. 32).

Dicha disposición contenía una prohibición expresa para la Regiones Administrativas y de Planificación que se crearan con base en el artículo 306 de la Constitución Política de acceder a los recursos del Presupuesto General de la Nación, del Sistema de Regalías y del Sistema General de Participaciones. Era la imposibilidad fiscal de tener los recursos que le permitieran un ejercicio adecuado de las funciones que se le asignaran. En la práctica, y ante la imposibilidad de las regiones administrativas de establecer impuestos, solo limitaría su financiación a los recursos que los departamentos que las

conforman les transfirieran. Esta situación hacía imposible dotar de recursos suficientes a las regiones.

En el proyecto de ley elaborado conjuntamente con el gobierno nacional se había colocado que este debería destinar las partidas presupuestales necesarias para garantizar la financiación de las regiones administrativas y de planificación, tanto en sus gastos de funcionamiento como de inversión. Pero, ante la negativa del ejecutivo a presentar el proyecto de ley, bajo los conceptos del Ministerio de Hacienda, y al haber sido presentado por iniciativa de los congresistas, fue necesario modificar su redacción teniendo en cuenta que no era compatible con la Constitución, que un proyecto de ley de iniciativa del mismo legislativo impusiera obligaciones presupuestales al gobierno.

Lo anterior teniendo en cuenta que el artículo 154 de la Constitución reserva solo a iniciativa del gobierno, un proyecto de ley que imponga dichas obligaciones fiscales, en los siguientes términos:

Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.

No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo

150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

Frente a este obstáculo constitucional en el trámite legislativo, y ante la decisión del gobierno nacional de darle visto bueno al proyecto de ley a través de su Ministerio de Hacienda, se modificó la redacción durante el trámite del mismo, cambiando el verbo “deberá” de carácter vinculante, por el verbo “podrá” de carácter facultativo, a la actuación del gobierno de incluir partidas presupuestales para la financiación de las regiones administrativas y de planificación.

El artículo dispuso lo siguiente, cumpliendo además la pretensión de la bancada del partido Centro Democrático que exigió que dicha potestad que se le otorgara al ejecutivo no se utilizara para financiar gastos de funcionamiento sino solo de inversión:

[...] A partir de la vigencia fiscal siguiente a la aprobación de la presente ley, el Gobierno nacional podrá asignar una partida en las leyes de Presupuesto General de la Nación anuales, que tenga como objetivo cofinanciar los proyectos de inversión de impacto regional definidos por las regiones de administración y planificación (RAP) para su ejecución.

Los recursos de inversión asignados por las entidades territoriales para el logro de los

objetivos de la Región Administrativa y de Planificación (RAP), podrán ser utilizados en todo el territorio que la conforma, con el objetivo de alcanzar el desarrollo económico de sus territorios y el mejoramiento social de sus habitantes (Congreso de la República, 2019, art. 5).

Por lo anterior, la financiación de los gastos de funcionamiento de las regiones administrativas y de planificación se generará con base a los recursos que transfieran los departamentos que la compongan:

El funcionamiento de las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) se financiará con cargo a los recursos o aportes que las respectivas entidades territoriales que la conformen destinen para ello y los incentivos que defina el Gobierno nacional, de conformidad con los indicadores de sostenibilidad fiscal de la Ley 617 de 2000 para los departamentos que las conformen (Congreso de la República, 2019, art. 5).

Dicha redacción daría tranquilidad a los diferentes partidos políticos y establecería las condiciones para su aprobación.

Igualmente, la Ley establece la posibilidad de las regiones administrativas y de planificación de acceder a los recursos del Sistema General de Regalías. En este sentido, se dispuso la capacidad de las RAP de formular y presentar proyectos de inversión, e incluso ser parte de la secretaría técnica de los OCAD, para lo cual se modificaron los artículos 25 y 36 de la Ley

1530 de 2012, la cual regula la organización y el funcionamiento del sistema general de regalías.

### **Conversión de las RAP a RET. Órganos de administración, atribuciones y financiación de las RET**

El segundo y más importante punto que motivó la presentación de este proyecto de ley de regiones, fue la falta de reglamentación de cómo las regiones administrativas y de planificación se convertirían en regiones entidades territoriales.

El artículo 307 de la Constitución Política difiere la reglamentación de este punto a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial en los siguientes términos: “La respectiva ley orgánica, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial, establecerá las condiciones para solicitar la conversión de la Región en entidad territorial”.

Sin embargo, la Ley 1454 de 2011, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, al tocar este punto no reglamentó lo ordenado en la Constitución, incurriendo en una omisión legislativa, encargando a otra ley reglamentar lo que le correspondía. Expresamente determinó dicha ley “de conformidad con el artículo 307 de la Constitución Política la Región Administrativa y de Planificación podrá transformarse en Región Entidad Territorial, de acuerdo con las condiciones que fije la ley que para el efecto expida el Congreso de la República” (Congreso de la República, 2011, art. 36).



Por tal razón, la Ley 1952 de 2019 reglamentó lo pertinente a la conversión de las regiones administrativas y de planificación en entidades territoriales al tenor de lo dispuesto en el artículo 307 de la Constitución Política, en los siguientes términos:

Para que una Región de Administración y Planificación, y una Región Administrativa y de Planeación Especial (RAP-E) pueda solicitar su conversión en Región Entidad Territorial, deberá cumplir con las siguientes condiciones:

1. Solicitud formulada por los departamentos que conforman la Región Administrativa y de Planificación (RAP), y por los departamentos y el Distrito de Bogotá en el caso de la Región Administrativa y de Planeación Especial (RAP-E), a través de sus gobernadores y alcalde, respectivamente, avalada mediante ordenanza por las respectivas asambleas departamentales y del Concejo Distrital, en el caso de Bogotá, por pertenecer a la región administrativa y de planeación especial (RAP-E).

2. Contar con un documento técnico de soporte, el cual deberá contener como mínimo:

- Diagnóstico y análisis de las dimensiones técnicas que justifiquen su conversión a Entidad Territorial, y las dimensiones orgánicas y arreglos institucionales con los que se daría su participación dentro del Sistema Territorial colombiano en materia de competencias, funciones y recursos.

- Propuesta y hoja de ruta para adelantar su proceso de conversión, con las acciones que desarrollará en cada plazo, en función de los hechos regionales previamente definidos.

3. La solicitud deberá ser presentada al Congreso de la República, acompañada del proyecto de ley respectivo.

4. La Región Administrativa y de Planificación (RAP) debe haber funcionado como tal al menos durante cinco (5) años.

5. Concepto previo de la Comisión de Ordenamiento Territorial.

6. La decisión tomada por el Congreso se someterá en cada caso a referendo de los ciudadanos de los departamentos que conforman la región.

Estos requisitos se modificaron sustancialmente respecto de los que existía dentro de proyecto de ley original en cuestiones de tiempo y procedimiento. Sin embargo, en su esencia es similar. La creación de las regiones como entidades territoriales debe darse mediante ley. Esta ley deberá tener, además de los diferentes debates para su aprobación como cualquier otra, el visto bueno de la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado. Por otro lado, debe señalarse que una vez aprobada la ley su eficacia estará condicionada a la ratificación de la misma por los ciudadanos de los departamentos que conforman la región.

Por ende, la creación de las regiones tendrá un triple control. El de las corporaciones públicas

de las entidades que las conforman (asambleas y concejo en el caso del Distrito Capital), del Congreso de la República y de los ciudadanos. En estas tres instancias se debe definir si se crean o no regiones en determinados territorios del país.

Esta situación podría generar lo que algunos doctrinantes han denominado asimetría territorial (Covilla, 2019), es decir, zonas territoriales del país donde no haya regiones. Algo similar a lo acontecido con algunas zonas, como los territorios no municipalizados, pero a mayor escala y en el nivel de gobierno seccional.

Es el caso del departamento de Antioquia, que a la fecha aprobación de la Ley, no se ha vinculado a ninguna región administrativa y de planificación. En todo caso por exigencia de la bancada antioqueña en la cámara de representantes, se estableció en el mismo artículo que “Los departamentos que a la entrada en vigencia de esta ley no pertenezcan a ninguna Región Administrativa y de Planificación (RAP), podrán asociarse en una RAP o RET, en cualquier momento, cumpliendo con la normatividad vigente”<sup>17</sup>.

Por último, debe señalarse en este punto que la conversión de las regiones administrativas y de planificación en entidades territoriales solo podrá darse a partir del año 2022 de acuerdo a lo estipulado en la misma Ley en su artículo 9 párrafo 3.

17 Ver más información en Ley 1962 de 2019. Artículo 9 Párrafo 2.

En cuanto a los órganos de administración de las RET se rechazó en el segundo debate en el senado la redacción original de la norma que contemplaba la existencia de un gobernador y una asamblea regional, ambos de elección popular. La ley, por ende, dispone en su artículo 11, la existencia de una junta regional compuesta por los gobernadores de los departamentos que la conforman, y un gerente regional elegido por dicha junta.

Lo que corresponde con las atribuciones de las RET, la Ley dispuso, en su artículo 10 párrafo 2, un listado enunciativo, no taxativo, dado que existe la posibilidad jurídica que en la ley creadora de cada región entidad territorial se asignen unas competencias adicionales e incluso el gobierno nacional en cumplimiento de la norma “procederá a trasladarles competencias específicas con un enfoque diferencial que tenga en cuenta las capacidades institucionales de las mismas. Para su cumplimiento implementará un programa de regionalización de las políticas, recursos, acciones y estructura administrativa de las entidades nacionales con impacto en las regiones”.

Con el fin de evitar duplicidad de funciones entre las regiones entidades territoriales y sus órganos de administración, con los departamentos, distritos y municipios incluidos en su territorio, la Ley ordena la creación de una misión de descentralización que presente proyectos de “iniciativas constitucionales y legislativas para ordenar y definir la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales señaladas en el artículo

286 de la Constitución Política” (Congreso de la República, 2019, art. 10 pará. 4).

Esa misión debía ser constituida dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de la Ley. Un año después el gobierno no constituyó la mencionada misión, lo que pone de manifiesto un incumplimiento de la disposición legal, perdiéndose una oportunidad valiosa de conciliar la legislación territorial regional, departamental<sup>18</sup>, distrital y municipal. Situación que se hace más gravosa respecto del nivel de gobierno intermedio- departamental, cuando tenemos: “una disposición normativa que aún sigue vigente pese a su decrepitud inicial” (Estupiñán, 2012). A lo anterior, se une otro incumplimiento de la misma Ley dado que un año después no tenemos un nuevo código de régimen departamental ni municipal que integre la legislación sobre la materia. Al respecto, la Ley Orgánica de Regiones estableció: “El Congreso de la República, a iniciativa del gobierno nacional, en un plazo máximo de 12 meses a partir de la promulgación de esta ley, expedirá un código de régimen departamental y un código de régimen municipal que integre y armonice la legislación vigente sobre la materia” (Congreso de la República, 2019, art. 16). Un año después no tenemos en Colombia un nuevo código de régimen departamental ni municipal.

En cuanto a los recursos de las regiones entidades territoriales, la Ley estableció en primer

lugar que estos provendrían de las entidades territoriales que las conformaran (Congreso de la República, 2019, art. 13), llámese departamentos y/o Distritos en el caso de la RAPE<sup>19</sup> Central. Ahora bien, en lo atinente en la participación de las rentas nacionales que tendría como nueva entidad territorial creada, se generó la misma limitante comentada para su financiación al ser un proyecto de ley de iniciativa de los congresistas. En ese sentido, la redacción tuvo que mutar y prescindir del fondo RET creado originalmente el proyecto inicial con recursos de SGP, IVA, entre otros. Por tal motivo, se hizo una modificación en la redacción similar a la utilizada para la financiación de la RAP colocando un verbo facultativo “podrá” en cuanto a la asignación de recursos de la nación por parte del gobierno central. La Ley establece entonces que “El Gobierno nacional podrá asignar una partida en las leyes de Presupuesto General de la Nación para cofinanciar el cumplimiento de las atribuciones conferidas en el artículo 10 de la presente ley” (Congreso de la República, 2019, art. 13).

Otra de las preocupaciones que surgió en el trámite de la Ley en la Cámara de Representante radicaba en que la creación de una nueva clase de entidades territoriales fuera a disminuir los recursos de transferencias que se hacían a departamentos, distritos y municipios. Por lo que se estableció expresamente que “[...] Esta

18 El régimen departamental en Colombia se encuentra compilado en el decreto 1222 de 1986. Más antiguo que la constitución de 1991.

19 Es la única región de administración y planificación en Colombia que además de departamentos se compone de un Distrito. Esta situación especial no se encuentra establecida en la constitución (Art.306) pero fue determinada en la Ley 1454 de 2011.

partida, en ningún caso, afectará los recursos que por concepto del Sistema General de Participaciones hayan sido asignados a los departamentos, municipios y distritos con base en la Constitución y la ley” (Congreso de la República, 2019, art. 13).

En cuanto al control fiscal de los recursos de las Regiones Entidades Territoriales, inicialmente se había establecido la discusión sobre si dicho control debía obedecer a la lógica de una descentralización territorial y tener una contraloría regional o, si el mismo debía ser desconcentrado y estar sujeto de una dependencia de la Contraloría General de la República. Al final ninguna de las dos posiciones tuvo acogida por ser generadora de burocracia y en el debate al interior del Senado se determinó que “La Contraloría General de la República será la entidad encargada de efectuar la vigilancia de la gestión fiscal de las Regiones de Administración y Planificación (RAP) y de la Región Entidad Territorial (RET). En ninguna circunstancia se podrá crear estructura adicional para atender esta labor” (Congreso de la República, 2019, art. 12).

### **ALGUNAS DISPOSICIONES FINALES**

En relación con los principios que se tendrían en cuenta por parte de las Regiones Entidades Territoriales para adoptar sus estatutos de acuerdo con el artículo 307 de la Constitución Política se señaló que serían los mismos de la Ley 1454 de 2011 y además los contenidos en el artículo 14 de esta Ley: Paz Integral, reconocimiento de la pluralidad

y de la diversidad territorial, participación ciudadana, responsabilidad y transparencia, cierre de brechas socioeconómicas, sostenibilidad ambiental, enfoque de derechos y de género, respeto de la diversidad étnica, cultural y de orientación sexual y promoción de la regionalización.

Por otro lado, en lo que corresponde al control de legalidad de las actuaciones administrativas de las regiones, se había pensado inicialmente en una reforma al código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo contenido en la Ley 1437 de 2011. Sin embargo, ante el temor de generarse una inconstitucionalidad por violación al principio de unidad de materia<sup>20</sup>, se optó por una redacción que determinara la competencia en razón del territorio a la sede de la región y su ubicación en determinado distrito judicial, asimilándola al control de legalidad ejercido sobre las autoridades departamentales, en los siguientes términos:

Los medios de control que se interpongan contra las actuaciones de las autoridades regionales se someterán a las reglas de competencia establecidas en la ley para las autoridades, organismos o funcionarios del nivel departamental. En todo caso, asumirá la competencia para conocer de estos asuntos, la jurisdicción contencioso administrativa de la sede de la respectiva Región Entidad Territorial (RET)” (Congreso de la República, 2019, art. 215).

<sup>20</sup> Con referencia al artículo 158 de la Constitución Política.

## CONCLUSIONES Y COMENTARIOS GENERALES

Aunque algunos doctrinantes han planteado que Colombia: “es un Estado sin centralización suficiente y una autoridad lejos de ser completa sobre todo su territorio” (Robinson, 2013). No menos cierto es que el centralismo ha predominado a lo largo de los últimos 140 años de la república. Y ese centralismo ha sido el causante de desigualdades en el desarrollo de los territorios, he incluso separación de los mismos del territorio nacional, como el caso de Panamá. El historiador Jorge Melo (2017) señala:

A fines de 1903 el congreso colombiano, preocupado por algunos artículos que limitaban la soberanía nacional en la zona del canal, lo rechazó, con lo que crecía el riesgo de un canal en Nicaragua. Esta decisión fue, para muchos panameños, otra prueba de los males del centralismo y que dentro de Colombia no se respetarían sus derechos.

Frente a esta situación y los obstáculos en la gestión de los territorios que pueda seguir causando el centralismo en nuestro país, la descentralización aparece como un instrumento de mejoría en la prestación de los servicios públicos y el aseguramiento de mayor participación ciudadana dentro de un régimen democrático. Y el escenario para una mayor cobertura del Estado es la regionalización.

A un año de haberse expedido la Ley de Regiones son muchas las expectativas que se

tienen respecto de dos temas fundamentales. En primer lugar, el accionar de las regiones administrativas y de planificación existentes, en la medida que estas pueden generar procesos de concertación importantes con el fin de lograr la estructuración de proyectos de gran impacto regional y que dentro del marco de la supradepartmentalidad tengan un mayor radio de acción territorial y poblacional. De igual manera, se esperaría que estas RAP no sean solamente órganos de planeación (Tuiran, 2015) como los fueron los Corpes, cuya existencia se dio hasta el año 2000, sino que, por el contrario, sean órganos de ejecución y de inversión en programas propios del nivel intermedio de gobierno. Para ello se requiere un desprendimiento de competencias del sector central del Estado hacia estas entidades asociativas.

En segundo lugar, la creación de las regiones entidades territoriales a partir de la transformación de las regiones administrativas y de planificación. Este será el paso definitivo para la transformación del ordenamiento territorial en nuestro país y el nuevo rol que jugarán los gobiernos territoriales en cada uno de los rincones del territorio colombiano.

Sin embargo, es necesario advertir, que la creación de las regiones como entidades territoriales, programada para después del 2022 no va generar un cambio en la forma de Estado. Colombia, seguirá siendo un Estado unitario con descentralización de sus funciones administrativas. La creación de las regiones no convertirá a nuestro país en un Estado regional

como el italiano, ni autonómico como el español, ni mucho menos federal como el alemán. Nuestras regiones entidades territoriales RET, solo tendrán competencias administrativas, no tendrán competencias legislativas como si las tienes las comunidades autónomas en España, las regiones en Italia y los Lander en Alemania.

Si quisiéramos advertir un proceso parecido al que acontecerá en Colombia, tendríamos de referencia el modelo francés. Sus regiones son entidades con funciones netamente administrativas, donde el proceso de creación de las mismas se concretó en la década de los años ochenta del siglo pasado cuando pasaron de ser establecimientos públicos para convertirse en colectividades territoriales. El profesor Frank Modere (como se cita en Vidal Perdomo 2001) señala respecto de las regiones en Francia:

El estado francés continúa siendo unitario y la proclamación que abre el artículo 1 de la ley de Marzo de 2 de 1982 (“Los municipios, los departamentos y las regiones se administran libremente por consejos elegidos”) no significa de ninguna manera que las colectividades territoriales dispongan de un poder normativo autónomo.

Por ende, en esta segunda fase, comprendido por la conversión de las RAP en RET, el proceso de descentralización regional francés serviría como referente a una transformación similar a la que tendría Colombia en los años venideros.

Uno de los puntos que se ha criticado de la Ley, es el de los órganos de administración. Este es un tema bastante discutible. El proyecto de ley inicial planteaba la existencia de un gobernador y una asamblea regional elegidos directamente. Sin embargo, en el texto se establece una junta regional compuesta por los gobernadores de los departamentos que conformen la región la cual elegirá un gerente regional. La situación planteada no es la ideal. Sin embargo, no riñe con las características de las entidades territoriales de tener autoridades propias de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución Política, en su artículo 287, en virtud de su autonomía. En este sentido podemos tener en cuenta que:

Las entidades territoriales tienen autoridades propias, las cuales son elegidas de forma directa o indirecta. La primera se presenta cuando el pueblo elige directamente a sus representantes. Es el caso de las principales autoridades de las entidades territoriales: alcaldes, concejales, diputados y gobernadores. La elección indirecta se da cuando las autoridades elegidas directamente por el pueblo eligen a determinados funcionarios en el nivel territorial. Esta modalidad ocurre, por ejemplo, cuando el concejo elige al personero o al contralor municipal (Hernández, 2004).

Por último y un tema importante que debe señalarse, es la financiación de las regiones. De nada sirve trasladar un sinnúmero de funciones y competencias a las regiones sino se acompañan de un traslado efectivo de recursos, bien sea participando de las

rentas nacionales o dándoles la posibilidad de establecer o adoptar sus propios tributos con arreglo a la ley.

En ese sentido, es altamente preocupante que, en el contexto de las reformas a las transferencias, el cambio del situado fiscal y las participaciones municipales, al Sistema General de Participaciones los recursos hacia las entidades territoriales se hayan disminuido generando una mayor dependencia del gobierno nacional (Bonett, 2016).

Tener entidades de gobierno en el nivel intermedio o seccional como las regiones, sin recursos necesarios, solo las hará menos eficientes en el desempeño de sus funciones. Más aun, cuando el sistema tributario en Colombia está diseñado de manera tal que:

las leyes tributarias han determinado que los impuestos más productivos –renta e IVA– estén en manos del nivel central, mientras que las entidades territoriales gozan de fuentes tributarias menos dinámicas. En el caso de los departamentos son básicamente impuestos al consumo de bienes suntuarios [lo que se conoce como impuestos de los vicios]: licores, cerveza, tabaco y el monopolio de la suerte y azar [...] (AAVV, 2003).

Las leyes que creen cada región deben darle un esquema de ingresos que le establezca una base necesaria de recursos para el desarrollo de sus competencias.

Por lo tanto, la creación de las Regiones Entidades Territoriales debe estar acompañada de un proceso de reforma de las regalías y de las transferencias a través de la metodología del Sistema General de Participaciones, que profundice la descentralización fiscal en Colombia asignándole mayores recursos a las entidades territoriales, incluidas las regiones que se creen, en compensación por un necesario, concomitante y progresivo desmonte de entidades del sector central del Estado cuyas funciones pueden ser ejercidas por los diferentes niveles de gobierno territorial.

## REFERENCIAS

- AAVV. (2003). *Ordenamiento territorial. Reivindicación de la descentralización para el desarrollo*. GTZ-Fescol.
- Bonett, J. (2016). *Sistemas de transferencias subnacionales*. Banco de la República.
- Covilla, JC. (s.f.). La Ley de Regiones colombiana de 2019: Reflexiones desde las contribuciones al derecho constitucional comparado de la descentralización. Federalismi-it,
- Estupiñán, L. (2012). *Desequilibrios territoriales*. Ediciones doctrina y ley. Universidad del Rosario.
- Hernández, PA. (2004), *Descentralización, desconcentración y delegación en Colombia*. Editorial Legis.

- Melo, J. (2017). *Historia mínima de Colombia*. Editorial Turner.
- Robinson, J. (2013). *¿Por qué fracasan los países?*. Editorial Planeta.
- Tuiran, Á. (2015). *El territorio: Un análisis desde el derecho y la ciencia política*. Ediciones Uninorte.
- Vidal, J. (2001). *La región en la organización territorial del Estado*. Universidad del Rosario.