



**José Rafael Sanjuanelo Ortiz**  
*Profesor nacional invitado*



# RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS REGIONES EN COLOMBIA: ¿RETROCESO DE LA DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL?\*

José Rafael Sanjuanelo Ortiz\*\*  
*Profesor nacional invitado*

**Resumen:** La Asamblea Nacional Constituyente estableció en la Constitución de 1991 las bases para que nacieran a la vida jurídica las regiones en el mapa político-administrativo colombiano. Cometido que ha venido siendo abordado por el Congreso de la República con la promulgación de las Leyes Orgánicas 1454 de 2011<sup>1</sup> y 1962 de 2019<sup>2</sup>, que en específico disponen las condiciones para la creación de las aludidas entidades subnacionales por parte de los Departamentos. Así abriendo entonces tal desarrollo normativo a un abanico de interrogantes, dentro de los cuales resulta de trascendental importancia determinar si existe algún viso que sugiera la supresión de la actual división administrativa departamental; y en general, establecer si con ello se avanza en materia de descentralización territorial. El presente artículo procura aportar algunas luces al respecto.

**Palabras claves:** entidades territoriales, regiones, departamentos, descentralización territorial.

---

\* Artículo basado en la tesis titulada “Régimen jurídico de las regiones y los departamentos: análisis crítico de la descentralización territorial en Colombia”; desarrollada en el marco del programa de doctorado en Derecho de la Universidad Pompeu Fabra, Barcelona, España.

\*\* Doctor en Derecho de la Universidad Pompeu Fabra, Barcelona, España. Magíster en Derecho, especialista en Derecho Administrativo y abogado de la Universidad Nacional de Colombia, Bogotá D.C. Consultor jurídico en distintas entidades públicas colombianas.

<sup>1</sup> COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1454. (29, junio, 2011). Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 2011. No. 48115.

<sup>2</sup> COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1962. (28, junio, 2019). Por la cual se dictan normas orgánicas para el fortalecimiento de la región administrativa de planificación, se establecen las condiciones para su conversión en Región Entidad Territorial y se dictan otras disposiciones, en desarrollo de los artículos 306 y 307 de la C. P. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 2019. No. 50998.

## REGIONAL LEGAL SYSTEMS IN COLOMBIA: A REGRESSION IN TERRITORIAL DECENTRALIZATION?

**Abstract:** In the 1991 Constitution the National Constituent Assembly established the basis for the legal profile of the regions in the Colombian political-administrative map. This was later addressed more specifically by the Congress of the Republic with the enactment of Organic Laws 1454 of 2011, and 1962 of 2019, which specified the conditions required for the creation of sub-national entities by the Departments within their territory. With the development of such a normative opening, a series of questions arise: it becomes of transcendental importance to determine if the suppression of the current departmental administrative division was intended: and in general, to establish whether such a step leads to further advance decentralization or not. This paper seeks to provide some insights in this regard.

**Key words:** territorial entities, regions, departments, territorial decentralization.

### Relevancia del tema

Los Artículos Constitucionales 306 y 307 prevén el nacimiento de las regiones a partir de la voluntad de dos o más departamentos; de lo cual, casi de manera intuitiva, nos surge la duda respecto de si se prevé la eliminación de la actual división administrativa departamental en la reglamentación que ha realizado el legislador de estos mandatos como remate del proceso de regionalización. Esto, teniendo en cuenta además que la figura del departamento ha sido cuestionada, entre otras razones<sup>3</sup>, por su poca congruencia frente a las realidades geográficas, sociológicas, económicas y culturales de Colombia<sup>4</sup>, debido a que la creación de varios departamen-

<sup>3</sup> Una crítica que ha realizado HERNÁNDEZ BECERRA es la debilidad del departamento en el diseño constitucional, considerando que este queda en la mitad entre el desarrollo descentralista de los municipios, la forma de Estado unitario y a la expectativa del desarrollo de las nuevas entidades territoriales que la Constitución legó erigir al Congreso de la República, como son las regiones y las provincias. Poniendo además en evidencia la insuficiencia de las funciones que constitucionalmente se le atribuyó al departamento frente a su falta de competencias para subsidiar a los municipios pequeños cuando estos no pudieran ejercer las labores que venían siéndoles descentralizadas. HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto. Del departamento del siglo XIX al departamento del siglo XXI. En: VV.AA. Crisis y futuro de los departamentos en Colombia. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2003. p. 210.

<sup>4</sup> En tal sentido, TRUJILLO MUÑOZ señala: “*Su centenaria existencia se debe a la necesidad de un ente intermedio que sirva de conexión entre los otros dos (El municipio y el Estado) y a las conveniencias electorales favorables al statu quo de los partidos políticos, más que a razones sociológicas, culturales, geográficas, o de verdadera eficacia como entidad de coordinación y de complementariedad de la acción municipal*”. TRUJILLO MUÑOZ, Augusto.

tos fue más bien motivada por los intereses de las elites políticas locales, sin que se hubiesen tenido en cuenta las necesidades y dinámicas de la respectiva población<sup>5</sup>.

Ahora bien, con el desarrollo jurídico de las regiones también resulta interesante constatar si se dan pasos en favor de la descentralización territorial en Colombia; teniendo en cuenta que desde la promulgación de la Constitución de 1886 ha permanecido un régimen de centralización política en la organización territorial<sup>6</sup>, y que la introducción del principio de autonomía territorial en la vigente Carta Constitucional tan solo ha significado una mayor descentralización administrativa<sup>7</sup>. Vista esta primordialmente en los poderes que en el artículo 287 se disponen en favor de las entidades territoriales, que son relativas a: gobernarse por sus propias autoridades; ejercer las competencias que les correspondan; administrar sus recursos y detentar ciertas facultades tributarias: así como participar en las rentas nacionales.

Lo anterior, aunque ya antes de la expedición de las Leyes 1454 de 2011 y 1962 de 2019, se ha indicado que no se llegaría a cambiar el carácter administrativo de la descentralización en Colombia con el surgimiento jurídico

---

Democracia y Territorio: el ordenamiento territorial entre el derecho y la política. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 2007. p. 88.

<sup>5</sup> Al respecto, BORJA señala que los límites territoriales departamentales se establecieron arbitrariamente y con la intención de atender simples aspiraciones burocráticas y políticas del bipartidismo. BORJA, Miguel. Estado, sociedad y ordenamiento territorial en Colombia. Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional (IEPRI), 1998. pp. 159-160. En un sentido similar, VIDAL PERDOMO reconoce que, si bien la creación de algunos departamentos era justificada, en otros casos “levantaba resistencias en el departamento que iba a ser desmembrado, y podía responder a intereses electorales de los padres de la nueva entidad territorial”. VIDAL PERDOMO, Jaime. La región en la organización territorial del Estado. Bogotá: Universidad del Rosario, 2001. p. 29.

<sup>6</sup> Nunca en la historia un Estado había “evolucionado” de un sistema federal a uno centralista, por tal razón el profesor norteamericano Daniel ELAZAR indica que el caso colombiano constituye una excepcionalidad. ELAZAR, Daniel. *Análisis del federalisme i altres textos. Barcelona: Generalitat de Catalunya Departament de Governació i Relacions Institucionals Institut d’Estudis Autonomics*, 2011, pp. 308.

<sup>7</sup> A diferencia del ordenamiento jurídico español, en donde una de las manifestaciones del principio autonómico es la de capacidad política de las Comunidades Autónomas de expedir leyes; en tanto que en el contexto colombiano la autonomía, anota ESTUPIÑÁN ACHURY, sólo se refiere a la descentralización administrativa, “cuyo libreto, generalmente, lo elabora el Estado centro”. ESTUPIÑÁN ACHURY, Liliana. Desequilibrios Territoriales. Estudio sobre la descentralización y el ordenamiento territorial colombiano. Una mirada desde el nivel intermedio de Gobierno. Bogotá: Universidad del Rosario, 2012. p. 303.

de las regiones, debido a que el único centro de propulsión política dispuesto en la Constitución vigente es el Congreso de la República, sobre el cual recae la cláusula general de competencias para legislar<sup>8</sup>.

## Una hipótesis

La Constitución de 1991 establece que todo el proceso regional debe ser liderado por las entidades territoriales departamentales. Al respecto, por una parte, se contempla en su Artículo 306 que dos o más departamentos pueden crear unas instancias asociativas denominadas *regiones administrativas y de planificación* – RAP, para el desarrollo social y económico de sus respectivos territorios<sup>9</sup>; y, seguidamente, en el Artículo 307 se prevé que los departamentos podrán solicitar la conversión de las *regiones en entidad territorial* – RET, de acuerdo con las condiciones que se contemplen en una ley orgánica, y que cada decisión se someta a referendo.

Es claro entonces que el constituyente primario apuesta por la permanencia de los departamentos por lo menos hasta la institucionalización plena de las regiones en el mapa político administrativo, esto es, como entidades territoriales. A lo cual se debe adicionar que la sola forma de erigirse las regiones puede conllevar la necesidad de la existencia indefinida de los departamentos, por cuanto es factible que una o varias de estas entidades territoriales no decidan conformar las figuras regionales, y por tanto se requiera la permanencia de los departamentos al ser la única entidad supramunicipal extendida en toda la geografía colombiana para cumplir las labores de coordinación, complementariedad y de intermediación que constitucionalmente están llamadas a ejercer<sup>10</sup>.

Lo anterior de entrada permite colegir que para empezar a hablar de una posible supresión de los departamentos se requiere de una enmienda

<sup>8</sup> VIDAL. Op. Cit., p. 142.

<sup>9</sup> Cabe precisar que el Artículo 325 constitucional le habilita constituir a Bogotá, como Distrito Capital, una región en conjunto con los departamentos. Ya en la Ley 1962 de 2019, el legislador determinó que tal esquema territorial se trata de una misma región administrativa y de planificación, que es conocida como RAPE Región Central o Región Administrativa y de Planeación Especial, la cual tiene por objeto “garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo integral y la prestación oportuna y eficiente de los servicios”.

<sup>10</sup> De acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 298 constitucional.

constitucional que facilite la instauración del modelo regional en todos los rincones del territorio colombiano. No obstante, consideramos que la intención del legislador no apunta en este sentido, dado que, con la expedición de las Leyes Orgánicas 1454 de 2011 y 1962 de 2019, se advierte que se pretende mantener a los departamentos en la organización territorial colombiana, y no solamente en el marco de una relación de coexistencia, sino más bien de dependencia entre estas dos entidades territoriales.

Esto último primordialmente porque el Congreso de la República prevé que el órgano ejecutivo de los departamentos, los gobernadores departamentales, dirijan la organización de las regiones, negándose así la posibilidad de que sea erigida una asamblea elegida directamente por los ciudadanos<sup>11</sup>. A lo cual se debe añadir que la fuente financiera más estable que se les reconoce a las regiones parecen ser los aportes que realicen los departamentos<sup>12</sup>, por cuanto las demás que les son previstas no son de carácter imperativo al quedar sujetas a la discrecionalidad de otras instancias, tal como ocurre con una partida que se prevé del Presupuesto General de la Nación que queda a cargo de lo que se disponga en las leyes anuales del presupuesto, de acuerdo con la iniciativa que al respecto tenga cada Gobierno Nacional de turno<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> En tal sentido, el Artículo 11 de la Ley 1454 de 2011, prevé que los esquemas asociativos de las entidades territoriales estarán bajo la dirección y coordinación de la junta directiva u órgano de administración que éstas determinen, con base en lo cual departamentos les han provisto a las regiones administrativas y de planificación unos “órganos superiores de administración y dirección”. Particularmente esto se ha establecido en los convenios mediante los que se han instituido tales regiones, así como con sus estatutos internos, en los cuales se ha dispuesto la existencia de tres órganos de administración, a saber: el *Consejo Directivo*, que es integrado por los gobernadores de los departamentos que hacen parte de la respectiva RAP; el *director* o *gerente*, que funge como su representante legal, siendo designado por el *consejo directivo*; y finalmente se prevé la instalación de un *comité técnico asesor*, que fue elevado a rango legal con la Ley 1962 de 2019, denominándoseles sencillamente como “*comité asesor*”, previéndose que será integrado por los secretarios de planeación de los entes territoriales asociados, representantes del sector privado, de la academia, de grupos étnicos de la región, por delegados de los consejos territoriales de planeación, de ciertas entidades públicas del Gobierno Nacional y también de organizaciones de la sociedad civil- Art. 8.

<sup>12</sup> Se deduce del Artículo 32 de la Ley 1454 de 2011 que la financiación de las regiones administrativas y de planificación, tanto para su funcionamiento como en inversión, se hará primordialmente con cargo a los recursos o aportes que las respectivas entidades territoriales que la conformen destinen para ello. Igual sucede en lo que respecta a las regiones entidades territoriales, al advertirse en el Artículo 13 de la Ley 1962 de 2019 que los aportes para inversión provendrán principalmente de las entidades territoriales que concurran en su conformación.

<sup>13</sup> Conforme se contempla en el 32 de la Ley 1454 de 2011 y artículo 13 de la Ley 1962 de 2019.

Lo señalado es previsto en las dos etapas dispuestas en la Constitución para la institucionalización de las regiones (*administrativas y de planificación*, y como *entidades territoriales*), lo cual evidencia que se está negando la materialización del principio de autonomía que fue introducido en la Constitución de 1991; toda vez que si bien se ha entendido que este no tiene un alcance político (no se reconoce a otros centros legislativos distintos a las instancias centrales del Estado), sí habilita a las entidades territoriales para gobernarse por sus propias autoridades, así como para detentar cierto margen de discrecionalidad en materia financiera<sup>14</sup>; y precisamente son tales atribuciones que les son negadas a las regiones en las leyes orgánicas que las reglamentan. Lo cual permite advertir de entrada que no se trata de un proceso de descentralización política, y que esto más bien resulta en un estadio regresivo de la descentralización administrativa colombiana.

### **Dependencia de las regiones administrativas y de planificación a los departamentos**

En lo que atañe particularmente a la forma inicial en que son erigidas las regiones *administrativas y de planificación*, encontramos que estas son personas de derecho público previstas para satisfacer el interés de las entidades territoriales departamentales. Esto se puede observar desde lo dispuesto en el Artículo 306 de la Constitución, que contempla que dos o más departamentos pueden crear tales regiones para el desarrollo social y económico de sus respectivos territorios, hasta en la facultad que la Ley 1454 de 2011 les otorga a aquellos para definir sus competencias<sup>15</sup>. Debiéndose

<sup>14</sup> Conforme lo contemplado en el Artículo 287 constitucional.

<sup>15</sup> En el Artículo 3 de la Ley 1454 de 2011 se prevé una serie de “*principios rectores del ordenamiento territorial*”, entre los cuales se destacan los de gradualidad y flexibilidad; de conformidad con los cuales los departamentos, como entidades territoriales llamadas a constituir las regiones administrativas y de planificación, tienen la potestad de asignarles sus competencias, previendo a su vez los recursos necesarios para su ejercicio. Esta disposición se debe complementar con lo dispuesto en la Ley 1962 de 2019, la cual dispone un listado de funciones llamadas a ser ejercidas imperativamente por las RAP. Debiendo precisarse que tal catálogo de funciones no pone fin a la capacidad de configuración competencial de los departamentos que integran las regiones administrativas y de planificación, tres razones concretas dan cuenta de ello, a saber: i) en tal listado legal se prevé que las RAP ejercerán además las funciones que les deleguen las entidades territoriales en su convenio constitutivo así como en sus estatutos internos; ii) continúan vigentes los principios dispuestos en la Ley 1454 de 2011, permaneciendo como parámetros orientadores de la regulación prevista en estas leyes, y por tanto también

estas enmarcarse en los fines propios de la naturaleza de esquema asociativo territorial que les reconoce el legislador a las RAP<sup>16</sup>, y que primordialmente se refiere a la prestación de servicios públicos, el ejercicio de funciones administrativas, así como la ejecución de obras que trasciendan la escala departamental<sup>17</sup>.

De igual forma, la apuesta que hace el legislador por los departamentos se puede observar en que las RAP vienen a constituirse en la piedra angular dispuestas para ajustar ciertas desarmonías territoriales que en buena parte se le atribuye a la actual división político-administrativa departamental, sin que se llegue a considerar algún desmedro contra la misma figura del departamento. En tal sentido, el Artículo 23 de la Ley 1454 de 2011 dispone que las áreas territoriales que correspondan a una o varias regiones administrativas y de planificación, se pueden constituir en un nuevo departamento, requiriéndose para ello, entre otros aspectos, que los ciudadanos de las áreas interesadas se manifiesten a su favor mediante una consulta popular y que esto sea aprobado por el Congreso de la República. Siendo claro entonces que la conformación de las regiones administrativas y de planificación ofrece una alternativa para la poca concordancia sociocultural, geográfica y económica de los departamentos, sin que se atente contra la misma figura territorial.

Al ser las regiones administrativas y de planificación el paso inicial para transitar por el sendero regional contemplado en la Carta Política, consideramos que es apenas lógico la apuesta que con ella se hace por los departamentos. Sin embargo, y como hemos advertido, la intención del

---

la potestad de los departamentos de asignarle las competencias a las RAP, y iii) En la nueva normativa legal se ratificó el criterio de “hecho regional”, que es un medio para delimitar las competencias de las regiones administrativas y de planificación establecido por los gobernadores departamentales, así como la potestad de su reglamentación en cabeza del consejo directivo de cada región.

<sup>16</sup> De conformidad con lo establecido en el Artículo 10 de la Ley 1454 de 2011, en el cual se contempla expresamente: “Constituirán esquemas asociativos territoriales las regiones administrativas y de planificación, las regiones de planeación y gestión, las asociaciones de departamentos, las áreas metropolitanas, las asociaciones de distritos especiales, las provincias administrativas y de planificación, y las asociaciones de municipios”.

<sup>17</sup> De acuerdo con lo previsto en el Artículo 11 de la Ley 1454 de 2011, en el cual expresamente se contempla que “las asociaciones de entidades territoriales se conformarán libremente por dos o más entes territoriales para prestar conjuntamente servicios públicos, funciones administrativas propias o asignadas al ente territorial por el nivel nacional, ejecutar obras de interés común o cumplir funciones de planificación, así como para procurar el desarrollo integral de sus territorios”.

legislador no cambia aun cuando las regiones alcancen su plenitud en el mapa político administrativo colombiano, según se puede deducir de lo dispuesto en la Ley 1962 de 2019, que establece las condiciones para que los departamentos soliciten la conversión de las regiones en entidades territoriales<sup>18</sup>.

## Las regiones entidades territoriales

La fórmula de erigirse las regiones entidades territoriales en Colombia se aparta de la forma más común adoptada por distintos países para el establecimiento de la figura regional, según las cuales –mediante la Constitución o una ley– se define un determinado mapa regional (siendo casos paradigmáticos Italia<sup>19</sup> y Francia<sup>20</sup>), y se prefiere la adopción de un siste-

<sup>18</sup> Señala PEREZ PRIETO, que, con esta norma, se “materializa el aplazado mandato de la definición de una ruta normativa para la transición de las RAP a las RET; algo que puede parecer lo mínimo y apenas natural en una norma cuya finalidad era esa. Pero, y a pesar de lo anterior, esto no se había logrado en 18 años de vida constitucional; lo que muestra un avance en la implementación de estos lineamientos que no se puede desconocer”. PEREZ PRIETO, David. *Las Entidades Territoriales Regionales en el Ordenamiento Territorial Colombiano. ¿Un paso a la transición hacia el Estado Regional?* Trabajo de Maestría en Derecho. Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. 2019, p. 63.

<sup>19</sup> Previsto en la Constitución (promulgada el 27 de diciembre de 1947, entrando en vigor el 01 de enero de 1948) particularmente en su artículo 131, donde inicialmente se enlistaron 19 regiones, adicionándose en 1963 la región de Molise, dando en su totalidad a 20 entidades regionales. Algunas de estas regiones gozan de un régimen jurídico especial, por lo cual se encuentran dos clasificaciones de regiones: regiones de estatuto ordinario y regiones de estatuto especial. En criterio de Argullo Murgadas, todas las regiones fueron siguiendo criterios históricos. Para más detalles de la instauración del mapa regional italiano y las diferencias entre los dos tipos regionales véase, entre otros autores, a ARGULLO MURGADAS, Enric. *La vía italiana a la autonomía regional*. Madrid: Instituto de estudios de administración local, 1977. GIANNINI, Massimo. *Las regiones en Italia*. Madrid: Civitas, 1984; PIÑAR MAÑAS, José Luis. *La experiencia italiana*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1986.

<sup>20</sup> Las regiones francesas remontan su origen en el Decreto No. 60-516 de 2 de junio de 1960, con la demarcación de ciertas circunscripciones de acción regional (llamadas *regiones de programa*), a través de las cuales se pretendió canalizar las aspiraciones locales en la elaboración del Plan de Desarrollo, así como superar el atraso de ciertas zonas de este país europeo. Posteriormente, por disposición de la Ley del 5 de julio de 1972, las 22 circunscripciones se transformaron en establecimientos públicos y se les otorgó como finalidad el *desarrollo económico y social*. En concepto de Larrumbe tales regiones “respondían al modelo de región gubernativa, que es un modelo de división administrativa por y para el Estado”. Para 1982 se les otorgó a las regiones el estatus de colectividad territorial. De manera reciente, con la promulgación de la Ley 2015-29 de 16 de enero, se enumeran 12 regiones (además de Córcega y las de Ultramar), donde siete de las nuevas doce son el resultado de la fusión de dos o tres regiones. Al respecto,

ma semejante al principio dispositivo del ordenamiento jurídico español<sup>21</sup>. En este sentido, como presupuesto inicial para la creación de una región como entidad territorial, la Ley 1962 de 2019, siguiendo lo dispuesto en el Artículo 307 constitucional, establece la necesidad de que los departamentos interesados eleven una solicitud ante el Congreso de la República cumpliendo ciertas condiciones, entre las que se cuenta la necesidad de que los departamentos hubieren conformado previamente una región administrativa y de planificación, y que ésta hubiese funcionado al menos durante 5 años.

Contempla la aludida Ley que tan sólo a partir del año 2022 se podrá llevar la conversión de las regiones administrativas y planificación en regiones entidades territoriales, lo cual consideramos loable por cuanto este plazo permitiría disminuir un poco la disparidad territorial que consecuentemente conlleva la adopción de la configuración de un mapa regionalizado a partir de un modelo semejante al principio dispositivo español. Se recoge así en parte la experiencia ibérica en esta materia, en donde la ausencia de plazos para la conformación de las Comunidades Autónomas puso en entredicho la uniformidad del sistema autonómico en todo el territorio del país ibérico<sup>22</sup>, siendo necesaria la celebración de un pacto político posterior a la promulgación de la Constitución para lograr este propósito<sup>23</sup>.

---

véase a BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano. La descentralización en Francia. Algunos puntos de conexión con las autonomías españolas. En: *Revista de administración pública*. Núm. 100. 1983, pp. 1797-1838. BLAIRON, Katia. Organización territorial en Francia: alcance de las reformas de 2011. En: *Revista Catalana de Derecho Público*. Núm. 43. 2011, pp. 343-371; LARUMBE BIRRUM, Pedro. La Regionalización Francesa: La Ley de 5 de Julio de 1972". En: *Revista de Administración Pública*. Núm. 69. 1972. pp. 409-440; TAJADURA, Javier, Las reformas del modelo de descentralización territorial de Francia: la necesaria simplificación del «milhojas territorial»". En: *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Ardurularitzako Euskal Aldizkaria*. Núm. 108. 2017, pp. 181-223.

<sup>21</sup> Interesante análisis sobre este tema realiza FOSSAS ESPADALER, Enric. El Principio Dispositivo en el Estado Autonómico. *Revista de Derecho Político*. Núm. 71-72. 2008, pp. 151-173.

<sup>22</sup> Esta y otras razones son expuestas por MUÑOZ MACHADO sobre algunas consecuencias negativas del principio dispositivo que consagra la Constitución de 1978 para la conformación de las Comunidades Autónomas. MUÑOZ MACHADO, Santiago. *Derecho Público de las Comunidades Autónomas I*. Madrid: Iustel 2007, pp. 165-169.

<sup>23</sup> Indica MUÑOZ MACHADO que, como medidas correctivas de las falencias que presentaba el principio dispositivo, en 1981 el Gobierno central y los dos más grandes partido político nacionales, el Partido Socialista.

## Subordinación de las regiones entidades territoriales frente a los departamentos

Si bien hay mucho de acierto por parte del legislador en disponer límites temporales necesarios para la conformación de las RET, resulta reprochable lo contemplado en la Ley 1962 de 2019 en relación con la organización y fuentes de financiación de estas regiones, toda vez que de estos dos aspectos se encubre una relación de dependencia de las regiones entidades territoriales frente a los departamentos

### Sobre la organización

En el proyecto normativo que dio lugar a la Ley 1962 de 2019 se contemplaba que las regiones entidades territoriales tuvieran una asamblea y un gobernador regional, cuya conformación se definiera con la respectiva ley orgánica que creara cada RET, esperándose para el efecto que tales autoridades fueran elegidas directamente por los ciudadanos<sup>24</sup>. No obstante, finalmente quedará establecido que la organización de tales regiones deberá ser liderada por los gobernadores de los departamentos que las conformen. En tal sentido, en el Artículo 16 de la aludida Ley se contempla una *junta regional* compuesta por los ejecutivos de los departamentos que constituyan las regiones, así como un *gerente regional* designado por la referida junta, al cual se le considerará la autoridad administrativa de superior jerarquía dentro de su estructura orgánica.

Para soportar lo señalado, en los debates que se dieron en el Congreso de la República, se argumentó que resultaba innecesaria la burocracia que diera

---

Obrero Español y el Partido Popular, celebraron los llamados *Pactos Autonómicos*, en los que, entre otros aspectos, se concreta un mapa político homogeneizado de España y se generaliza la organización básica de todas las Comunidades Autónomas, disponiéndose que contarían con Asambleas Legislativas y con Consejos de Gobierno. Se establece además que los territorios interesados, a excepción de Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía, se constituirían en Comunidades Autónomas conforme el procedimiento establecido en el Artículo 143 de la Constitución, lo cual implicaba que en los primeros 5 años de su conformación, solo ostentarían las competencias de que trata el Artículo 148 de la Carta Fundamental. Ibid. pp. 170-180.

<sup>24</sup> COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Gaceta de No.1173/2017. Consultada por última vez el 21 de mayo de 2021 en el siguiente enlace: <http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/view/gestion/gacetasPublicas.xhtml>

cuenta de unas asambleas regionales elegidas mediante sufragio universal, y además una supuesta ausencia de recursos para su establecimiento, esgrimiéndose particularmente sobre esto último que se buscaba evitar competir con los recursos de los departamentos y los municipios<sup>25</sup>.

En nuestro parecer, el razonamiento que hace el legislador no es más que una simple excusa para esconder su verdadera voluntad política de hacer de las regiones unas entidades supeditadas a los departamentos. Esto, por dos razones esenciales, a saber: i) constituye una falacia la afirmación de la innecesidad de una asamblea regional elegida popularmente, y ii) el parlamento no exploró opciones que permitieran la financiación de esta estructura burocrática sin desmedro de las demás entidades territoriales.

Sobre lo primero, resulta pertinente indicar que la necesidad de dotar a las regiones de autoridades elegidas directamente está dada por la concepción del derecho autonómico de gobernarse por sus propias autoridades que se dispone en la Constitución Política en favor de las entidades territoriales, el cual en criterio de la Corte Constitucional es una expresión del principio de participación de los ciudadanos en la conformación del poder, y es concordante “*con las ideas de soberanía popular y de democracia representativa*”<sup>26</sup>, al propenderse por la libre determinación de los ciudadanos en la definición y control de los propios intereses y el logro del bienestar común<sup>27</sup>. Lo cual además resulta imprescindible por la sencilla razón de que las regiones sean erigidas en pie de igualdad frente a las demás entidades locales colombianas. Recordándose que los departamentos y municipios cuentan con unas corporaciones administrativas y unos mandatarios ejecutivos elegidos mediante el voto popular, tornándose entonces injustificado el trato desigual que el parlamento les da a las regiones.

En cuanto al segundo cuestionamiento, se soporta en que el Congreso de la República dejó de explorar la posibilidad de que una parte de los recursos

<sup>25</sup> COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Gaceta No. 222 de 8 de mayo de 2020. Consultado por última vez el 21 de diciembre de 2021 en el siguiente enlace: <http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/view/gestion/gacetasPublicas.xhtml>

<sup>26</sup> CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA. Sentencia C-517 de 2007. Magistrado Ponente: Rodrigo Escobar Gil.

<sup>27</sup> CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA. Sentencia C-004 de 1993. Magistrado Ponente: Ciro Angarita Barón.

que maneja el nivel central de gobierno se destinara para soportar financieramente el establecimiento de las asambleas regionales elegidas directamente por los ciudadanos, como entonces sugería, en calidad de invitado al parlamento, el Gobernador del departamento del Atlántico, señalando que el Estado central maneja un 85% de la totalidad de los recursos públicos, frente al 15% que les corresponde a las entidades territoriales<sup>28</sup>. También advertimos que por parte del Congreso no se tuvo en cuenta otras fórmulas que hicieran menos dependientes a las regiones de los departamentos, tal como pudo ser la transformación de las asambleas departamentales en una especie de concejo que sirviera de cuerpo colegiado tanto a las regiones como a los departamentos. Una experiencia semejante a esto alguna vez llegó a plantearse en Francia, con la elección de consejeros territoriales que sirvieran a estas dos colectividades territoriales, procurando así reducir costes presupuestales<sup>29</sup>.

## Financiación de las regiones: otra forma de dependencia

La Ley 1962 de 2019 prevé en su Artículo 13 que los recursos de inversión de las RET provendrán primordialmente de los aportes de las entidades

<sup>28</sup> COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Gaceta No. 235 de 8 de mayo de 2020. Consultado por última vez el 21 de diciembre de 2019 en el siguiente enlace: <http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/view/gestion/gacetasPublicas.xhtml>

<sup>29</sup> Esto tuvo lugar con la expedición de la Ley 16 de 2010, contemplándose que su eficacia se diera completamente para el año 2014. BLAIRON hacía para entonces una reflexión crítica de este concejo territorial en el sentido que la disminución de los gastos que se buscaba con su establecimiento era ínfimo en comparación con los costes de funcionamiento que tenían los consejos generales (de los departamentos) y los regionales, al tenerse en cuenta los gastos asociados al cumplimiento de las dos funciones que deberían cumplir los consejos territoriales; considerando en ello el desplazamiento de una sede a otra, y los gastos de los consejeros suplentes, entre otros. Lo anterior, teniendo de contexto el entonces alto número de regiones y de departamentos franceses. Tal crítica no sería aplicable en Colombia por cuanto el número de regiones sería muy bajo en comparación con las 22 que para entonces había en Francia, hablándose puntualmente de que solo llegarían a constituirse aproximadamente 6 entidades de esta naturaleza, tal como ya de vieja data los estudiosos han señalado, así como debido al número de regiones administrativas y de planificación que a la fecha se han conformado o se encuentran en proceso de constitución. Valga la pena precisar que esta fórmula nunca llegará a implementarse en la República Francesa, sobre lo cual TAJADURA señala que la victoria de los socialistas en las elecciones presidenciales y legislativas del año 2012 determinó que fuera derogada la reforma referida en cuestión. Véase a BLAIRON, Katia. Organización territorial en Francia: alcance de las reformas de 2011. En: Revista catalana de *Dret públic*. Núm. 43. 2011, pp. 343-371. TAJADURA. Op. Cit., 2017, p. 202.

territoriales que concurren en su conformación, de los recursos provenientes de crédito público y donaciones a su favor, así como de una posible partida del Presupuesto General de la Nación.

Además, consideramos que los proyectos de inversión de las regiones entidades territoriales podrían ser financiados con recursos del Sistema General de Regalías. Lo anterior, por cuanto la Ley 1962 de 2019 modificó el aludido sistema, previéndose lo señalado en favor de las regiones administrativas y de planificación (buscando su fortalecimiento)<sup>30</sup>, siendo apenas lógico que las regiones en su fase evolutiva de entidad territorial, puedan detentar tales iniciativas de inversión; teniendo en cuenta además que la normativa reglamentaria del sistema de regalías contempla que las entidades territoriales podrán presentar proyectos de inversión para su financiación<sup>31</sup>.

No obstante, no existe claridad alguna sobre de cuál parte del sistema se tomarían tales recursos, ni sobre su porcentaje y demás aspectos. Por tanto, resulta necesario que en las leyes y reformas constitucionales que se expidan para terminar de desarrollar el proceso regional, se establezca expresamente tal derecho; se podrían unificar las regiones entidades territoriales que lleguen a constituirse con el mapa regional que hoy se prevé para el funcionamiento del sistema de regalías (que da cuenta de 6 regiones: Caribe, Centro, Oriente, Eje Cafetero, Pacífico, Centro-Sur y Llanos<sup>32</sup>). Debiendo precisarse en todo caso que, siguiendo la lógica del Sistema General de Regalías no habría autonomía de las regiones para determinar si procede o no la financiación de sus proyectos de inversión; éstas tan sólo serían habilitadas para presentar tales iniciativas a consideración de los órganos colegiados de administración y decisión del aludido sistema

<sup>30</sup> En tal sentido, el Artículo 6 de la Ley 1962 de 2019, modificatorio del Artículo 25 de la Ley 1530 de 2012, contempla: “Los proyectos de inversión serán presentados por las entidades territoriales al respectivo Órgano Colegiado de Administración y Decisión, y por las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP), previa autorización de las entidades territoriales que la conforman, acompañados de los respectivos estudios y soportes previa revisión del cumplimiento de las características a que se refiere el artículo 23 y la armonización con los planes de desarrollo territoriales”.

<sup>31</sup> De acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 25 de la Ley 1530 de 2012, *ibid*.

<sup>32</sup> El cual está contemplado en el Artículo 1.1.1. del Acuerdo 45 de 2017, expedido por la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías. Consultado el 20 de mayo de 2021 en: [http://regaliasbogota.sdp.gov.co/sites/default/files/201911/Acuerdo\\_45\\_del\\_2017.pdf](http://regaliasbogota.sdp.gov.co/sites/default/files/201911/Acuerdo_45_del_2017.pdf)

(OCAD), que están integrados por delegados del gobierno nacional, y del nivel departamental y municipal.

Ahora bien, el manto de incertidumbre que se advierte sobre la financiación de los proyectos de inversión con recursos del Sistema General de Regalías recae también sobre las fuentes financieras contempladas expresamente en la Ley 1962 de 2019; sobre las cuales, consideramos, tan solo vendrían a ser relativamente estables los aportes que voluntariamente decidan hacer los departamentos que conformen las regiones. En este sentido, se encuentra que además de lo poco constantes que serían los recursos derivados de las operaciones de crédito público y donaciones, resulta incierta la partida del Presupuesto General de la Nación a que se refiere la aludida Ley, por cuanto su destinación está sujeta a la decisión del Gobierno Nacional de incluirla como un gasto en su iniciativa de las leyes anuales del presupuesto. Lo anterior toda vez que, como ha explicado la Corte Constitucional, la definición de algún gasto presupuestal por parte del parlamento no tendría un carácter imperativo sin la anuencia del gobierno<sup>33</sup>.

De igual forma, se observa que las regiones no participan en la fuente principal de financiación de las entidades territoriales, que se da a través de los recursos que la nación les transfiere para la prestación de los servicios a su cargo, esto es, el Sistema General de Participaciones. Antes bien, se preceptúa en el Artículo 13 de la Ley 1962 de 2019 que en ningún caso se afectarán los recursos que por este concepto hayan sido asignados a los departamentos, municipios y distritos con base en la Constitución. Para colmo de males de las regiones, el legislador no hace alusión alguna al establecimiento o sesión de tributos, colocándolas en desventaja frente a las demás entidades territoriales, teniendo en cuenta que los departamentos y municipios sí gozan del derecho de manejar y utilizar sus impuestos como manifestación del derecho autonómico de decretar tributos de acuerdo a lo contemplado en el Artículo 287 constitucional<sup>34</sup>.

<sup>33</sup> CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA. Sentencia C-006 de 2012. Magistrada ponente: María Victoria Calle Correa.

<sup>34</sup> De lo cual además se desprende la garantía de que el Congreso de la República no intervenga en la administración de los tributos por parte de las entidades territoriales, “*ni recortarlos, ni conceder exenciones, ni tratamientos preferenciales, ni extenderlo, ni trasladarlo a la Nación*”. Esto, de conformidad con la CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA. Sentencia C-004 de 1993. Magistrado ponente: Ciro Angarita Barón.

En consecuencia, y como se ha señalado, vienen a ser los recursos que aporten los departamentos los que tendrían mayor incidencia en el quehacer de las regiones, siendo esto definitivamente otra forma de dependencia. Todo ello en un contexto de precariedad de recursos, en tanto las entidades territoriales departamentales detentan los impuestos menos dinámicos, también en su mayoría dependen de las transferencias nacionales para el ejercicio de sus funciones, y además deben sujetarse a los indicadores de sostenibilidad fiscal que les ha previsto el legislador.

### **Ausencia de potestades políticas de las regiones entidades territoriales**

En el contexto doctrinal que suele identificar la descentralización política con la radicación de la competencia de legislar en distintos centros de poder en el marco de un solo Estado<sup>35</sup>, y en el que la descentralización administrativa solo tiene que ver con la atribución de funciones de gestión, ejecución y reglamentación en personas de derecho público diferentes al Estado central<sup>36</sup>, se ha señalado que la repartición del poder en Colombia se enmarca en este último tipo de descentralización. Lo anterior —como se ha señalado en el principio del presente artículo—, por cuanto en la Constitución no se contempla otro centro de propulsión política distinto al Congreso de la República; y porque el derecho de las entidades territoriales de ejercer sus competencias, que se da en virtud del principio autonómico

<sup>35</sup> La máxima descentralización política se predica de los Estados federales, en los que existe un reparto competencial entre el Estado central y las entidades políticas que lo conforman. Sobre lo cual, ARBÓS, Xavier plantea que *“El federalisme recomana la distribució territorial del poder; i proposa una determinada forma d’Estat per aconseguir-ho: l’Estat federal. A la base, una Constitució que determina la distribució de competències entre la federació i els seus membres”*. En este contexto, Clara Velasco indica que el territorio se erige tanto como límite de validez y de eficacia *“de los títulos competenciales de los entes subestatales”*, así *“como criterio para determinar la aplicabilidad de los actos y normas derivados del ejercicio de las competencias atribuidas a los entes subestatales”*. Véase a ARBOX MARÍN, Xavier. *Un balanç federalista de l’Estat autonòmic*. En: *FRC Revista de Debat Polític*. Núm.8. 2004, pp.1-10, particularmente la p. 1. VELASCO RICO, Clara. *Delimitación de competencias en el Estado Autonómico y puntos de conexión*. Barcelona: *Generalitat de Catalunya, Institut d’Estudis Autonòmics*. 2012, p. 357.

<sup>36</sup> COSCULLUELA MONTANER, Luis. *Manual de Derecho Administrativo*. Madrid: Civitas. 27 ed. 2017, pp. 180.

introducido en la vigente Carta Política, tan sólo da cuenta de funciones administrativas definidas por el parlamento.

A pesar de lo indicado, siempre había quedado cierto margen de incertidumbre sobre la posibilidad de superar el centralismo político a partir de la potestad constitucional del Congreso de establecer las condiciones que permitieran integrar las regiones en el mapa político administrativo colombiano. Lo anterior en atención a distintos factores: contándose desde el poder que detenta el parlamento de asignación de competencias normativas a las entidades territoriales<sup>37</sup>; pasando por la posición de la jurisprudencia constitucional, que si bien parte de la concepción del principio de autonomía supeditado al Estado unitario, contempla la necesidad de la constante expansión del principio autonómico<sup>38</sup>; hasta las pretensiones de los departamentos de la Costa Caribe colombiana, que han llegado a poner sobre la mesa el debate de la superación del principio de autonomía ligado a unas competencias administrativas de las entidades territoriales<sup>39</sup>. Todo ello en el contexto actual, en el que no se presenta el temor de una posible fragmentación del territorio, que sí fue una de las circunstancias que tuvo en cuenta la asamblea constituyente encargada de la Constitución de 1991 para no darle trámite a las propuestas de corte federal que se dieron en su seno<sup>40</sup>.

Sin embargo, de las condiciones que se contemplan en la Ley Orgánica 1962 de 2019 para la creación de las RET, deducimos que el Congreso de la República no les otorgó a éstas naturaleza política. Pudiendo advertirse lo señalado en la atribución general que les es prevista a las entidades subestatales en el Artículo 10 de la aludida norma, según la cual estas de-

<sup>37</sup> De acuerdo con lo previsto en el Artículo 151 constitucional.

<sup>38</sup> Qué ha exhortado al continuo traslado de competencias y recursos hacia la periferia para que el principio autonómico pueda consolidarse. CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA. Sentencia C-478/1992. Magistrado ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>39</sup> Alegándose al respecto un centralismo asfixiante. Es un personaje destacado por esto último VERANO DE LA ROSA, Eduardo, quien desde sus escritos y cargos políticos (miembro electo de la Asamblea Nacional Constituyente y como Gobernador del Departamento del Atlántico) ha asumido una defensa férrea de la descentralización. Un escrito donde planea lo señalado es: *La Constitución del 91: Una tarea inconclusa*. En: MENDOZA MARTELO, Gabriel y otros. Una mirada a las regiones desde la justicia constitucional. Bogotá: Corte Constitucional, Universidad del Rosario. 2013. p. 353.

<sup>40</sup> ESTUPIÑÁN ACHURY, Liliana. El ordenamiento territorial en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991. *Opinión Jurídica*. 2012. Núm. 21. p. 19-38, particularmente la p. 19.

berán ejercer las competencias que les sean señaladas en la Constitución y la Ley, en conjunto de la estructura burocrática que les es prevista, en la que los gobernadores de los departamentos son los llamados a integrar la denominada “junta regional”. No pudiendo entonces las regiones expedir normas de naturaleza legal por carecer de una asamblea elegida directamente por los ciudadanos

## **Regresiva descentralización administrativa con las regiones entidades territoriales**

Ahora bien, lo dispuesto en la Ley 1962 de 2019 no sólo nos lleva a afirmar que queda incólume el Congreso de la República como único centro de propulsión política, sino también que se pone en entredicho la descentralización administrativa propugnada en la Constitución de 1991; por cuanto más allá de que se empieza a concretar la posibilidad de que los departamentos puedan conformar las regiones entidades territoriales, se encuentra que son disminuidas las potestades que a estas últimas se les reconocen, si se comparan frente a las que detentan las demás entidades territoriales en virtud del principio de autonomía.

Para comprender en su magnitud esta apreciación, es necesario tener en cuenta que conforme al Artículo 287 constitucional, el principio autonómico implica que las entidades territoriales detenten, entre otras atribuciones: las de gobernarse por sus propias autoridades, que se traduce en la elección popular de sus respectivas corporaciones administrativas y de sus mandatarios ejecutivos; y tener cierto margen de discrecionalidad fiscal, que se refiere particularmente a la atribución de administrar sus recursos, participar en las rentas nacionales y decretar tributos - siendo precisamente tales poderes de las entidades territoriales asociados a la descentralización administrativa en Colombia. De lo cual se observa que ello no sólo implica la existencia de otras personas morales de derecho público diferentes al Estado –que era el elemento que para mediados del siglo XX identificaba Garrido Falla como definitorio del concepto técnico-jurídico de la descentralización<sup>41</sup>– y viene a dar cuenta de esos elementos mínimos de la

<sup>41</sup> GARRIDO FALLA, Fernando. Administración indirecta del Estado y descentralización funcional. Revista de estudio de la vida local. Núm.37. 1948. pp. 1-28, particularmente p. 21.

realidad política que hoy en día se identifican como necesarios para que se dé una auténtica descentralización administrativa. Se sigue en esto particularmente a García de Enterría cuando considera que *“no hay descentralización administrativa sin un respaldo en una descentralización política efectiva...”*<sup>42</sup>.

No obstante, de lo que hemos explicado sobre el régimen jurídico de las regiones que se contempla en la Ley 162 de 2019, se advierte que el parlamento les niega a estas el derecho de gobernarse con sus propias autoridades, así como el margen de discrecionalidad financiera que en virtud del principio autonómico deberían gozar todas las entidades territoriales. La sola limitación de la participación ciudadana en la conformación del poder en el territorio coarta cualquier viso de descentralización, por cuanto, como señala Cosculluela Montaner, el centralismo es más fuerte cuanto más se distancia del factor popular<sup>43</sup>, entendiéndose que *“un poder de gestión sin un poder de decisión previo no puede alcanzar autonomía verdadera”*<sup>44</sup>.

Situación que se complejiza al recordarse la reducida autonomía financiera de las regiones entidades territoriales, que según hemos explicado, se puede observar en que su fuente de financiación más estable vienen a ser los aportes que realicen los departamentos en un contexto en el que no se les atribuyen potestades tributarias. Consideramos que esto viene a ser consecuencia de la ausencia en las regiones de una estructura burocrática elegida directamente por los ciudadanos, teniendo en cuenta la prohibición constitucional de decretar impuestos sin representación, que es un principio que remonta su origen en la Carta Magna inglesa de 1215, y que es actualmente reconocido como *“uno de los pilares del Estado democrático”*<sup>45</sup>. Como ya se ha indicado en otro aparte, tampoco las regiones son reconocidas

<sup>42</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. Problemas actuales del régimen local. Madrid: Thomson-Civitas. 2007. pp. 16.

<sup>43</sup> COSCULLUELA MONTANER, Luis. La Región. En: MARTIN-RETORTILLO, Sebastián. Descentralización administrativa y organización política. Nuevas fórmulas y tendencias. Madrid: Alfaguara S.A. 1973. p. 317.

<sup>44</sup> GARCÍA. Op. Cit., p.17.

<sup>45</sup> Lo cual ha sido reconocido por la misma CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA. Sentencias C-891 de 2012 y C-422 de 2016, con ponencia de los magistrados Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Jorge Iván Palacio Palacio, respectivamente.

como beneficiarias de la principal fuente de recursos que perciben las entidades territoriales para la prestación de los servicios a su cargo, como lo es el Sistema General de Participaciones.

Tales limitaciones en materia de organización y de financiación tienen como consecuencia que se quede estancada la base de la descentralización administrativa, que se da con los atributos de la personalidad jurídica de las regiones o en la autonomía de los departamentos y sus habitantes de decidir sobre su conformación.

## Conclusiones

1. Las regiones *administrativas y de planificación* son personas de derecho público previstas para satisfacer el interés de las entidades territoriales departamentales. Esto se puede observar desde lo dispuesto en la misma Constitución, que contempla la creación de tales regiones por la voluntad de dos o más departamentos para el desarrollo social y económico de sus respectivos territorios, hasta lo dispuesto en la Ley 1454 de 2011, que las establece como piedra angular para buscar disminuir la desarmonía de la actual división administrativa departamental, particularmente al preverse que los territorios que hicieren parte de una RAP pueden llegar a constituirse en una nueva entidad territorial departamental.

2. De las condiciones que se contemplan en la Ley Orgánica 1962 de 2019 para la transformación de las regiones administrativas y de planificación en entidades territoriales, se deduce que el Congreso de la República no le otorga naturaleza política a la fase superior de las regiones, pudiendo advertirse esto de la atribución general que les es prevista a las entidades sub-estatales: estas deberán ejercer las competencias que les sean señaladas en la Constitución y la Ley, en concordancia con la estructura burocrática que les es prevista, en la que los gobernadores de los departamentos que conformen las nuevas entidades territoriales son los llamados a integrar su principal órgano directivo denominado “*junta regional*”. Lo cual da cuenta de la ausencia en la organización de las regiones de una asamblea elegida directamente por los ciudadanos que pueda expedir normas de naturaleza legal.

3. La financiación y organización de las regiones, caracterizadas por la dependencia a los recursos pertenecientes a los departamentos y por la

dirección ejercida por los gobernadores departamentales, dan cuenta de la apuesta del Congreso de la República por hacer de las regiones unas personas de derecho público subordinadas a los departamentos. Lo cual resulta a todas luces cuestionable en un contexto en el que se espera que las regiones entidades territoriales persigan fines universales y ejerzan potestades de dominio sobre extensos territorios.

4. Tanto las limitadas fuentes de financiación de las regiones entidades territoriales, así como la ausencia de una asamblea regional elegida directamente por los ciudadanos, ponen en entredicho la continuidad de la descentralización administrativa propugnada en la Constitución de 1991, por cuanto estos aspectos no llegan a equipararse a las potestades que en materia de gobierno y de recursos detentan las demás entidades territoriales en virtud del principio de autonomía previsto en el Artículo 287 superior.

### Bibliografía

- ARBOX MARÍN, Xavier. Un balanç federalista de l'Estat autonòmic. En: FRC Revista de Debat Polític. Núm.8. 2004, pp.1-10.
- ARGULLOL MURGADAS, Enric. La vía italiana a la autonomía regional. Madrid: Instituto de estudios de administración local, 1977.
- BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano. La descentralización en Francia. Algunos puntos de conexión con las autonomías españolas. En: *Revista de administración pública*. Núm. 100. 1983, pp. 1797-1838.
- BLAIRON, Katia. Organización territorial en Francia: alcance de las reformas de 2011. En: *Revista Catalana de Derecho Público*. Núm. 43. 2011, pp. 343-371.
- BORJA, Miguel. Estado, sociedad y ordenamiento territorial en Colombia. Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional (IEPRI), 1998. pp. 159-160.
- COSCULLUELA MONTANER, Luis. Manual de Derecho Administrativo. Madrid: Civitas. 27 ed. 2017.
- COSCULLUELA MONTANER, Luis. La Región. En: MARTIN-RETORTILLO, Sebastián. Descentralización administrativa y organización política. Nuevas fórmulas y tendencias. Madrid: Alfaguara S.A. 1973.

- ELAZAR, Daniel. Análisis del federalisme i altres textos. Barcelona: Generalitat de Catalunya Departament de Governació i Relacions Institucionals Institut d' Estudis Autònomic, 2011.
- ESTUPIÑÁN ACHURY, Liliana. Desequilibrios Territoriales. Estudio sobre la descentralización y el ordenamiento territorial colombiano. Una mirada desde el nivel intermedio de Gobierno. Bogotá: Universidad del Rosario, 2012. p.303.
- El ordenamiento territorial en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991. *Opinión Jurídica*. 2012. Núm. 21. p, 19-38.
- FOSSAS ESPADALER, Enric. El Principio Dispositivo en el Estado Autonomíco. *Revista de Derecho Político*. Núm. 71-72. 2008, pp. 151-173.
- GARRIDO FALLA, Fernando. Administración indirecta del Estado y descentralización funcional. *Revista de estudio de la vida local*. Núm.37. 1948. pp. 1-28.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. Problemas actuales del régimen local. Madrid: Thomson-Civitas. 2007.
- GIANNINI, Massimo. Las regiones en Italia. Madrid: Civitas, 1984; PIÑAR MAÑAS, José Luis. La experiencia italiana. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1986.
- HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto. Del departamento del siglo XIX al departamento del siglo XXI. En: VV.AA. Crisis y futuro de los departamentos en Colombia. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2003.
- LARUMBE BIRRUM, Pedro. La Regionalización Francesa: “La Ley de 5 de Julio de 1972”. En: *Revista de Administración Pública*. Núm. 69. 1972. pp. 409-440.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago. Derecho Público de las Comunidades Autónomas I. Madrid: Iustel 2007, pp. 165-169.
- PEREZ PRIETO, David. Las Entidades Territoriales Regionales en el Ordenamiento Territorial Colombiano. ¿Un paso a la transición hacia el Estado Regional? Trabajo de Maestría en Derecho. Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. 2019.
- PIÑAR MAÑAS, José Luis. La experiencia italiana. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1986.

- TRUJILLO MUÑOZ, Augusto. Democracia y Territorio: el ordenamiento territorial entre el derecho y la política. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 2007. p. 88.
- TAJADURA, Javier, Las reformas del modelo de descentralización territorial de Francia: la necesaria simplificación del “milhojas territorial”. En: *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*. Núm. 108. 2017, pp. 181-223.
- VELASCO RICO, Clara. Delimitación de competencias en el Estado Autonomo y puntos de conexión. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Institut d’ Estudis Autònoms. 2012, p. 357.
- VERANO DE LA ROSA, Eduardo. La Constitución del 91: Una tarea inconclusa. En: MENDOZA MARTELO, Gabriel y otros. Una mirada a las regiones desde la justicia constitucional. Bogotá: Corte Constitucional, Universidad del Rosario. 2013. p. 353.
- VIDAL PERDOMO, Jaime. La región en la organización territorial del Estado. Bogotá: Universidad del Rosario, 2001. p. 29.