

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA

MONOGRAFÍA DE GRADO

Título:

“La Región en Colombia: el caso de la Región Caribe”

Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales
Departamento de Ciencia Política

Bogotá D.C., 16 de enero de 2020

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	3
CAPÍTULO I. DEL DEBATE CONSTITUCIONAL EN EL TIEMPO	8
A. Las modalidades de organización territorial del Estado.....	8
B. La organización territorial del Estado Colombiano.....	15
CAPÍTULO II. MARCO INSTITUCIONAL DE LAS REGIONES.....	24
A. Marco institucional actual	24
B. Marco institucional en materia administrativa.....	27
C. Marco institucional en materia fiscal	33
D. Elementos determinantes para la implementación del modelo regional.....	37
CAPÍTULO III. SISTEMA POLÍTICO Y REGIONALIZACIÓN	40
A. Las élites políticas se resisten al cambio.....	40
B. Dependencia de la burocracia del orden nacional	43
C. Incidencia del Gobierno Nacional en la política y administración local	45
D. Asimetría territorial y apoyos insuficientes.....	46
CAPÍTULO IV. EL CASO DE LA REGIÓN CARIBE.....	50
CONCLUSIÓN.....	57
BIBLIOGRAFÍA.....	61

INTRODUCCIÓN

Los Estados occidentales modernos encuentran tres formas principales de organización territorial, el Federalismo, el Estado Unitario, y la Regionalización, que es un estado intermedio hacia la federalización (Suelst Cock, 2008). Estas formas de organización están dadas por diversos elementos políticos, socio-culturales, económicos, geográficos, y demográficos, en donde el reparto del poder político y económico sobre una base territorial en un momento dado, determinan la forma de Estado adoptada.

En este orden de ideas, el modelo regional se caracteriza por tener distintos matices, habida cuenta que al ser considerado como un punto medio entre el modelo Unitario y el Federal. De tal forma que:

“Los modelos de organización territorial se establecen por las funciones que se otorgan a las entidades intermedias entre los municipios y el Estado General, así se distingue un departamento de un Estado miembro de una federación; (...) el primero posee solamente funciones administrativas, mientras que el segundo es titular de funciones legislativas, es decir, de dictar leyes, o normas con sustancia legislativa, como el Estado Central.

Por ser intermedio entre el federalismo y el Estado unitario, el modelo regional tiene atributos que pertenecen a uno u otro” (Vidal Perdomo, 2001).

El presente estudio girará en torno a los elementos políticos e institucionales que han determinado y pueden determinar la forma de organización regional del Estado Colombiano; sin perjuicio de su estrecha relación con otros elementos de índole económica y jurídica que resulta necesario resaltar.

Alrededor de la forma de Estado Unitario fue como se consolidó la existencia de los modernos Estados-Nación europeos en el siglo XVII. Sin embargo, existía otro modelo de organización territorial, el federal, el cual si bien no era tan extendido aparece con el nacimiento de los Estados Unidos de América en 1787, seguido por Suiza en 1848. (Suelst Cock, 2008).

Por su parte, el modelo regional hace su aparición en España en 1931 (Constitución Política, 1931). Sin embargo, dicho modelo no se consolida y después del triunfo en la guerra civil la dictadura de Francisco Franco se impone un modelo de Estado Unitario (Aragón, 2006). Este modelo se consolida hasta 1948 en Italia cuando la Constitución Política la establece como la forma de organización territorial que persiste hasta hoy (Vidal Perdomo, 2001, pág. 76); el modelo se extiende a España en 1978 con la expedición de la Constitución actual.

En el caso colombiano, el Estado se ha organizado durante la mayor parte de su historia republicana en forma de Estado Unitario¹. Actualmente se adopta el cuadro del Estado Unitario, con el novedoso elemento que se permite la conformación de regiones, lo cual es una puerta hacia el modelo regional. No obstante, ello se ha dado en el marco de un proceso de descentralización política, fiscal y administrativa, que ha sido considerada un atenuante del centralismo (Faguet, 2015).

La historia constitucional del país fue reflejo de los cambios de forma territorial del Estado (Uribe Vargas, 1977), en donde, desde que se logró la independencia del Reino de España a comienzos del siglo XIX, se han expedido 9 constituciones, de las cuales dos consagran un estado federal y siete de ellas estados unitarios. En ese sentido:

“En Colombia se encuentran a lo largo de su historia dos tendencias en tensión permanente, una propende por el centralismo y la otra por la descentralización. Esa lucha entre librecambistas y proteccionistas hoy se reproduce, a escala ampliada, entre el neoliberalismo y las tendencias alternativas que lo cuestionan.

De esta tensión surge la Constitución de 1963, que estableció el concepto de estados federados, un estadio autónomo de la región. Estos conceptos prevalecieron hasta que Rafael Núñez promulga la Constitución de 1886 que establece una fórmula, dicotómica y ambivalente, como una solución de compromiso entre centralismo y descentralización al determinar que Colombia se regía por la centralización política y la descentralización administrativa. No obstante, esta fórmula significó en la realidad nada distinto a continuar con la férula del centralismo, prolongándose hasta nuestros días, pues resiste a desaparecer. (Acosta Medina, 2001).

Con la Constitución del 91 se dio un avance importante, significativo, más no suficiente, al reconocer las regiones como tales, así como el carácter multiétnico de nuestra sociedad” (Acosta Medina, 2001).

Sin embargo, es de resaltar como diferenciador en América Latina, que el país pasó de un federalismo radical de la Constitución de 1863 a un rígido centralismo consagrado en la Constitución de 1886 (Vidal Perdomo, 2001).

En ese sentido, se ha entendido que el sistema político colombiano es una constante interacción entre los poderes regionales y el poder central, donde ninguno de los dos se impone sobre el otro, sino que se acomodan a las reglas de juego (González, 2014).

¹ Así se configuró y se configura el Estado Colombiano durante la vigencia de las constituciones de 1821, 1830, 1832, 1843, 1886 y en la actual de 1991.

Sin desatender este importante elemento regional, como resultado de la restauración del estado unitario en la Constitución Política de 1886, y de la rectificación de esta forma de Estado en la actual Constitución de 1991, se determinó que Colombia se organizaría en los siguientes tipos básicos de entidades territoriales: departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas. Los cuales a su vez se distribuyen en 3 niveles de la administración, en donde los municipios y territorios indígenas son la unidad más elemental, y la Nación constituye el sector central de jurisdicción más amplia. Los departamentos son una entidad intermedia entre el nivel nacional y el local, que tiene como tarea principal la coordinación e intermediación entre la Nación y los municipios (Constitución Política, 1991).

Adicionalmente se determinó que el Congreso podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias. Las regiones resultan de la unión de departamentos y/o distritos, mientras que las provincias de la unión de municipios dentro de un mismo departamento. Regiones y provincias también integran el nivel intermedio entre los municipios y la Nación.

Como resultado de lo anterior, los artículos 306 y 307 de la Constitución Política establecen dos tipos de regiones en Colombia. El primero son las Regiones Administrativas y de Planeación (RAP), figura regulada por los artículos 30 y siguientes de la Ley 1454 de 2011; el segundo, son las Regiones Entes Territoriales (RET), reguladas en la recién expedida Ley 1962 del 28 de julio de 2019. Normas que tardaron en ser expedidas más de 20 años, lo cual dejaba sin sustento normativo la implementación del modelo regional.

La regulación legislativa de las regiones como ente territorial en Colombia constituye una novedad, habida consideración que es la institución fundamental para la posible implementación del modelo regional en el país (Acosta Medina, 2001)². Esta ley es un paso adicional en la posible implementación del modelo regional, en virtud del cual se permita articular de mejor manera la descentralización política, fiscal y administrativa, con las demandas reales de la población.

El objeto de este estudio es el modelo regional como forma de organización territorial en Colombia, con miras a comprender las dificultades en su implementación. Adicionalmente, con el fin de entender cómo sería la posible implementación del modelo, merece la pena analizar el

² Ellas se expresan en la expedición de la Ley 76 de 1985 “Por la cual se crea la región de planificación de la Costa Atlántica, se dictan otras disposiciones sobre planificación regional y se otorgan facultades extraordinarias al Presidente de la República”; y en la conformación de Consejos Regionales de Política Económica y Social (CORPES) para la Región Atlántica; Centro Oriente; Orinoquía; Amazonía y Occidente.

caso particular de la Región Caribe, que es la que mayores avances ha presentado en el proceso de regionalización como se expondrá más adelante. Para ello, se adelantará un estudio a través del análisis dogmático y del estudio de caso.

Así las cosas, se busca entender ¿por qué en Colombia no se ha implementado el modelo regional de organización territorial?; luego de la breve introducción que precede a este interrogante se plantea inicialmente que el modelo regional no se ha adoptado en Colombia debido a la debilidad de su marco institucional en lo referente a la asignación de competencias y diseño del sistema fiscal, además de que elementos del sistema político como las continuidades y alianzas clientelares han impedido que las élites políticas regionales abandonen el modelo de Estado Unitario.

En virtud de lo propuesto, se adelantará un estudio que busca: primero, esclarecer las características básicas de las formas de organización territorial (Unitario, Regional, Federal) en general y el debate constitucional que se ha dado en la materia en el caso colombiano; segundo, exponer el marco jurídico e institucional de las regiones en Colombia en materia administrativa y fiscal; tercero, identificar los elementos del sistema político colombiano que juegan en contra de la regionalización; cuarto; analizar el caso de la Región Caribe con el fin de ejemplificar el alcance de las regiones dentro del sistema político e institucional colombiano.

El estudio no pretende hacer una explicación detallada de la asignación de competencias, el sistema fiscal territorial o las características del sistema político colombiano, más allá de los elementos que resulten pertinentes para resolver el interrogante planteado.

Merece la pena realizar un estudio sobre la materia habida cuenta que, ha sido larga la espera en la expedición de una Ley de Regiones en el país que dé el fundamento jurídico- institucional para la posible implementación del modelo regional. Lo anterior suscita interrogantes no sólo frente al papel de esta nueva posibilidad frente al sistema político y administrativo, sino en relación con los efectos que la figura generará en la configuración del poder a nivel territorial y nacional.

Así las cosas, se presentan 4 capítulos. El primero de ellos sobre el debate constitucional en el tiempo que incorpora los debates de las formas de estado, así como la formación y atenuantes del Estado unitario en Colombia. El segundo sobre el marco institucional en materia territorial en Colombia, donde se destacan la asignación de competencias y las generalidades del sistema

fiscal territorial vigente. El tercero sobre el análisis del sistema político colombiano desde la perspectiva de la regionalización. Finalmente, el cuarto capítulo hace un breve análisis de caso sobre la Región Caribe, buscando conocer el posible alcance de la figura.

CAPÍTULO. I. DEL DEBATE CONSTITUCIONAL EN EL TIEMPO

A. Las modalidades de organización territorial del Estado: En la posición mayoritaria de la literatura sobre la materia se ha reconocido que el territorio es elemento esencial de aquel conglomerado socio-político denominado Estado (Uribe Vargas, 1977; Vidal Perdomo, 1999; Delaney, 2005; Falletti, 2010).

El Estado se puede organizar en torno a este elemento de múltiples maneras. Las más comunes son el Estado Federal y el Estado Unitario, cuyos elementos permiten identificar las otras modalidades de organización territorial que se pueden adoptar, como pueden ser la regionalización, o simplemente, formas de Estado federal o unitario atenuadas (Vidal Perdomo, 2001; Katime & Sierra Cadena, 2006).

Al respecto, la doctora Suelst ha clarificado que:

“La flexibilidad o la diversidad de la configuración de la organización territorial se puede observar en los Estado federales, esto está presente en los diversos grados de autonomía que en este tipo de Estado se pueden reconocer y que dan cuenta de la diversidad económica, cultural, política; mientras que la rigidez en el desarrollo de esa autonomía se presenta en los Estados unitarios en donde estos grados de autonomía se han reconocido con mayor timidez y están sujetos a los conceptos de unidad, soberanía y centralización del poder legislativo” (Suelst Cock V. , 2013, pág. 313).

En sentido similar Cameron, Faletti (1979) y Cruz Santos (1979) han señalado que, por un lado, la formación del modelo unitario responde a la necesidad de centralizar la actividad política y el fortalecimiento de las capacidades más básicas del Estado, en sociedades con demandas relativamente homogéneas, donde el poder político y económico tiende a concentrarse territorialmente y emana desde un centro determinado. Por otro lado, el modelo federal se dio con mayor facilidad en sociedades con demandas heterogéneas, diversidad cultural y étnica, en donde los centros políticos y económicos de poder se distribuyen de manera diversa en el territorio y “se agrupan en una unión voluntaria” (Kincaid, 2002, pág. 7). Adicionalmente, “las expresiones de los arreglos federales pueden comprender el reconocimiento de idiomas, estructuras económicas, sociales y culturales diversas, así como constituir soluciones en el marco de un conflicto armado” (Suelst Cock V. , 2013, pág. 313).

Sin perjuicio de que se trate de un Estado unitario o federal, siempre existirá cierto grado de distribución de poder político y económico en el territorio, al cual deberá responder en cierta medida la organización territorial del Estado, ya que “La idea de la homogeneidad del Estado nación moderno ha sido superada, no solo desde la realidad del Estado compuesto con las diversas expresiones de los arreglos federales, sino desde los Estados unitarios con el reconocimiento diverso en el territorio” (Suelt Cock V. , 2013, pág. 313 y 314).

En ese orden de ideas, sea lo primero aclarar que independientemente del modelo de organización territorial que se adopte, cualquier Estado tiene y necesita cierto grado de descentralización (Maldonado Copello, 2008; Iregui, Ramos, & Saavedra, 2001); entendiendo por descentralización en términos generales como una:

“Acción o proceso de transferencia de poder (capacidad de decisión, competencias, recursos) de un centro a unidades por fuera de dicho centro, como la creación de una estructura con unidades descentralizadas y el grado de distribución entre ellas. Bajo esta concepción, puede existir descentralización en cualquier tipo de entidad, privada o pública o no gubernamental.

(...)

En el sector público existen tres acepciones del término: descentralización es una forma de organización territorial del Estado; descentralización es el grado en el cual está distribuido el poder (político, administrativo, fiscal) y por tanto el nivel de autonomía que tienen los gobiernos sub-nacionales; descentralización es un proceso mediante el cual se crean dichas formas de organización territorial y/o se aumenta su poder” (Maldonado Copello, 2008, págs. 16-17).

La anterior definición genérica, así como las específicas sobre descentralización en lo público, resultan pertinentes para resaltar que toda forma de organización territorial del Estado implica una transferencia de poder de una unidad central a unidades subnacionales. Dicha transferencia de poder se traduce en tres elementos que componen la descentralización: El político, que implica que autoridades locales puedan tomar directamente decisiones sobre los asuntos de interés público en su comunidad; el administrativo, que comporta la capacidad de crear entes para ejercer funciones públicas determinadas en un territorio dado; y el fiscal, que significa que estos entes político-administrativos descentralizados cuenten con la capacidad de generar, administrar y gastar recursos para la ejecución de sus funciones y cumplimiento de unos fines determinados³ (Maldonado Copello, 2008).

En ese orden de ideas, el grado de descentralización, así como del modelo de Estado que de que se trate, dependerá de dos elementos principales: 1) la transferencia de poder que se haga desde

³ Estos elementos de la descentralización se traducen en los derechos constitucionales que tienen las entidades territoriales consagrados en el artículo 287 de la Constitución Política de 1991, como se explicará más adelante.

la unidad central a las unidades descentralizadas; y, 2) el grado de autonomía con que cuenten las unidades descentralizadas en el manejo de sus intereses en asuntos políticos, fiscales o administrativos. Por transferencia de poder se debe entender como la transferencia efectiva de funciones (competencias), y los consecuentes recursos para su realización. Por otra parte, se debe entender por autonomía la capacidad de las unidades descentralizadas de ejercer y administrar, de manera más o menos libre, las funciones y recursos asignados (Maldonado Copello, 2008).

Habiendo esclarecido la relevancia de la descentralización para este estudio, es necesario establecer como punto de partida que, la diferencia entre un modelo federal de organización territorial y uno centralista o unitario está dada, principalmente, por el reparto de funciones esenciales y las competencias que pueden ejercer sus entes descentralizados, respecto de la cesión de soberanía que se da a la unión (federalismo) o de la facultad en su ejercicio que da el ente central a los descentralizados (centralismo); es decir, del reparto del poder que la Constitución Política⁴ otorgue a las unidades territoriales (Suelt Cock, 2008, pág. 161).

Por una parte, en los estados centralistas o unitarios la soberanía es una sola, generalmente reside en una sola unidad socio-política⁵, la cual permite que sus unidades subnacionales ejerzan ciertas funciones y consecuentes competencias que se derivan de dicha soberanía, de tal manera que “las divisiones territoriales sólo tienen funciones administrativas” (Vidal Perdomo, 2001, pág. 24). Adicionalmente, el poder político está concentrado, lo cual se manifiesta desde lo jurídico en la existencia de una sola constitución y un solo órgano legislativo de alcance general; generando que, “todos los habitantes del territorio se obligan por las mismas leyes, las mismas decisiones del gobierno y las mismas sentencias judiciales” (Suelt Cock, 2008, pág. 163).

Por otra parte, en el federalismo, “las partes componentes de una federación tienen los atributos de los Estados, reducidos o limitados aquellas partes que hayan cedido a aquella, tienen así el ejercicio de una soberanía parcial” (Vidal Perdomo, 2001, pág. 20), conservando la federación el ejercicio de las funciones más esenciales, como pueden ser la defensa exterior, el manejo de las relaciones internacionales y el comercio exterior, el servicio de administración de justicia, y la banca central (Gilmore, 1995).

⁴ Es necesario aclarar que para el presente análisis se parte de la base que la Constitución Política de un Estado refleja los factores reales de poder de un sistema político determinado que permite la configuración de un Estado dado, ya que en términos de Ferdinand Lassalle (2005), la Constitución es la juridificación de los fenómenos de poder de una sociedad.

⁵ Generalmente esta unidad socio política es la Nación (Suelt Cock, 2008, pág. 159), pero también puede ser desde el concepto de la soberanía popular, que a pesar de ser un concepto menos concentrado que el de la Nación, no es opuesto al sistema unitario, como se refleja en la Constitución Colombiana de 1991.

En ese orden de ideas, se entenderá que: “el proceso de federalizar una comunidad política, mediante el cual un número de organizaciones políticas separadas, sean Estados u otro tipo de asociación, entran en arreglos para trabajar de forma conjunta en decisiones políticas y soluciones a problemas comunes” (Friedrich, 1968, pág. 7 y 8). Así las cosas, se entiende que la soberanía proviene de los Estados y se cede a la federación, para conformar una unión y un ente global que los agrupe y se encargue del ejercicio de las funciones más importantes, es decir, aquellas esenciales para conservar la unidad.

Es importante resaltar que actualmente existe una tendencia de configuración federal de los Estados (Swelt Cock, 2008), (Cameron & Falleti, 2005) que genera que, “vivamos en un mundo cada vez más federal” (Gibson, 2004). Lo anterior dado que este modelo:

“a) satisface de mejor forma las preferencias de los ciudadanos; b) incentiva a los gobiernos para ser más eficientes y proveer servicios de alta calidad a bajos costos; c) aumenta y delimita las responsabilidades de los estados y gobiernos locales frente a sus contribuyentes; d) impulsa la proporcionalidad de los impuestos de acuerdo con los servicios y políticas públicas en el ámbito territorial; es decir, los costos de los bienes y servicios públicos deben ser proporcionales a los ingresos recaudados de los contribuyentes; e) impulsa el crecimiento económico y el bienestar en cada nivel de gobierno, y d) impulsa la innovación y experimentación en políticas públicas” (Swelt Cock, 2010, pág. 206).

Finalmente, el modelo regional, como ya se mencionó, se origina durante la primera parte del siglo XX⁶. Esta modalidad de organización territorial reconoce un tratamiento diferenciado a ciertos ámbitos territoriales con rasgos históricos, tradiciones y cultura diversa; y al resto del territorio un funcionamiento unitario (Swelt Cock, 2008). El mismo se puede entender como un punto intermedio entre el modelo federal y el unitario (Vidal Perdomo, 2001; La Pergola, 1979; Garcia Pelayo, 1993); como un mecanismo de atenuación de la centralización política dentro del modelo unitario; o como un proceso federal alrededor del empoderamiento de las regiones políticas (Swelt Cock, 2008, pág. 165).

Si se entendiera que es un modelo intermedio entre el centralismo y el federalismo, se podrían tener expresiones más cercanas al federalismo y otras más cercanas al unitarismo. En su expresión más federalista, no solamente comporta el ejercicio de funciones administrativas, sino también de funciones legislativas, las cuales en todo caso siempre estarán limitadas⁷ por las

⁶ En España en 1932, pero se consagra en Italia con la expedición de la Constitución de 1948.

⁷ La capacidad legislativa constituye por excelencia un instrumento de la dirección política, distinto de la función ejecutiva, y de la potestad reglamentaria, y se garantiza por su reconocimiento constitucional.

competencias específicas que le sean asignadas por el constituyente, sobre las cuales el poder central no ejerce ningún tipo de sujeción, más allá de los postulados constitucionales y leyes de superior rango dentro de las cuales se enmarque la función; entendiendo aún que la soberanía es una sola⁸, de tal forma que “la diferencia con el modelo federal radica en que la estructura estatal del modelo regional permanece unitaria” (Katime & Sierra Cadena, 2006, pág. 32), es decir que la soberanía es una sola, y de ella se derivan las funciones, competencias y legitimidad de las regiones como entes territoriales con atributos políticos, administrativos, y fiscales.

En el modelo más próximo al centralismo puede existir regionalismo sin comportar el ejercicio de funciones legislativas, sino mayor autonomía en el ejercicio de ciertas funciones administrativas, (Vidal Perdomo, 2001, pág. 34) como era el caso francés antes de la reforma del 2003.

Lo anterior no se comparte, pues parte de la diferenciación de un modelo unitario con uno regional es que las entidades regionales puedan tener un potencial de expedir normas que sujeten la actividad administrativa con fuerza superior a la de un reglamento administrativo, como garantía de un límite al poder y de los derechos de los ciudadanos, así no se trate de leyes en sentido formal. En otras palabras, que se les reconozca su carácter político autónomo, el cual se constituya:

“...en beneficio de las entidades regionales y que se materializa en un poder normativo propio. (...) la región goza de libertad y autonomía frente a sus problemas, pero no de soberanía para seccionar al Estado y a la Nación. En la misma medida, la regionalización política o el Estado regional se caracteriza por la creación de colectividades territoriales dotadas de competencias exclusivas, garantizadas por la Constitución y por un poder normativo materialmente legislativo” (Katime & Sierra Cadena, 2006, págs. 32-33).

En divergencia con lo anterior, se entiende que el regionalismo se inserta dentro de la tendencia de configuración federal, toda vez que, más que un punto intermedio entre federalismo y centralismo, la regionalización es un estadio del proceso federal en el cual se asignan cada vez más competencias a los entes regionales, tanto desde el nivel central como del descentralizado (Suelst Cock, 2010, pág. 201 y 202).

⁸ A pesar de que en España se tiene un modelo regional de organización territorial tendiente al federalismo, que incluso se ha clasificado como un sistema federal por algunos autores (Elazar, 1991), la Constitución de 1978 sigue resaltando en su artículo segundo que “**La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española**, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas” (Negrilla fuera del texto); resaltando así, que la soberanía es una sola, que no reside en cada una de las regiones; en el mismo sentido lo afirma la Constitución Italiana en su artículo 5 cuando afirma que la República Italiana es una e Indivisible”.

Así las cosas, se tiene que el florecimiento de este esquema responde a dos elementos. El primero, son las tendencias actuales de configuración federal en la organización territorial del Estado que son respuesta a la búsqueda de gobernanza por parte de los estados en sociedades cada vez más complejas y con demandas sociales más heterogéneas, la búsqueda de mayor cercanía entre el Estado y el ciudadano, y a la globalización, que han significado la crisis del modelo del Estado Nación (Suelst Cock, 2008; Iregui, Ramos, & Saavedra, 2001). El segundo, son las demandas de las élites y comunidades políticas dentro de sistemas unitarios por mayor cercanía del Estado y capacidad para gerenciar directamente sus intereses, sin romper con el principio de unidad (Colón Cárdenas & Del Vecchio Domínguez, 1999).

De esa forma, se tiene que la regionalización se puede delimitar como una forma avanzada de descentralización política, ya que comporta elementos de autonomía política propios del Estado Federal. Razón por la cual se podría entender que, la regionalización bajo un Estado Unitario, al carecer de autonomía política, no permite hacer tránsito a un Estado federal, sino que se convierte en una manera más de dividir el territorio administrativamente.

En consecuencia, es importante clarificar que, “el concepto regional siempre ha estado presente en el imaginario de las estructuras estatales – aun en las más incipientes-, puesto que parte de una realidad social, histórica, cultural y geográfica que determina el reconocimiento de una comunidad como tal y demanda autonomía en la consecución de un gobierno propio capaz de representar sus intereses más cercanos” (Katime & Sierra Cadena, 2006, pág. 32), y que ello se ha presentado en el mismo sentido en el caso Colombiano (Colón Cárdenas & Del Vecchio Domínguez, 1999).

Adicionalmente, es pertinente resaltar que la región como ente se compone de varios elementos, adicionales los político-jurídico que ya fueron establecidos, como lo son los sociológicos, y espaciales⁹ (Mendoza Morales, 2000, pág. 47), que conducen a una conciencia regional y de la tendencia a una organización comunitaria (Ferrando Badía, 1992).

⁹ El elemento espacial hace referencia a los espacios territoriales donde “suelen aparecer problemas y desafíos múltiples, pero también intereses diversos que sus habitantes deberán manejar con una cierta conciencia de comunidad” (Trujillo Muñoz, 2007). El elemento de la conciencia regional hace mención a la existencia de n tipo de vivencias que le son comunes a sus habitantes. Estos se saben región a partir de un momento y esa identidad sube y baja conforme a las leyes de las mareas de la historia” (Ferrando Badía, 1992). Finalmente, la tendencia a una organización comunitaria “es una especie de vocación colectiva para adoptar formas comunes de institucionalidad. Pero también el interés de comprometerse con propósitos compartidos” (Trujillo Muñoz, 2007).

B. La organización territorial del Estado Colombiano: desde un análisis de tipo historiográfico, se encuentra que la disposición de las regiones en Colombia desde el punto de vista sociológico y económico, que es el que luego da paso a su concepción política y jurídica se ha configurado con la evolución de la población y la economía alrededor de determinados centros poblacionales en el territorio; y en especial¹⁰, la configuración de las regiones tuvieron en las divisiones geográficas uno de los principales elementos determinantes (Colón Cárdenas & Del Vecchio Domínguez, 1999).

En el marco de este concepto amplio de región, que excede lo político y lo jurídico, Luis Eduardo López de Mesa Gómez (1934) fue el primero que formalmente intenta clasificar las regiones socio-culturales y políticas de Colombia, con base en sus elementos étnicos, sociales, económicos, culturales y geográficos; identificando las siguientes:

“1) Boyacá-Cundinamarca, 2) Santanderes (sur y norte), 3) litoral Atlántico (conformada por los entonces departamentos de Atlántico, Bolívar, y Magdalena, y la comisaría de La Guajira, 4) Antioquia (en la que involucró al entonces departamento de Caldas), 5) Cauca (formada por los departamentos del Valle y del Cauca), 6) Nariño, 7) Tolima (en la que sumó los departamentos del Tolima y Huila), 8) Orinoquia, y 9) Amazonia” (Rueda Enciso & Ramírez Bacca, 2014).

Le siguieron, entre los que más se destacan para el presente objeto de estudio, Paul Rivet (1942) Eduardo Nieto Arteta (1945), José María Ots Capdequí (1946) Pablo Vila Dinarés (1963), Ernesto Guhl y Miguel Fonaegra (1969), y Orlando Enrique Fals Borda (1988) entre otros, los cuales construyeron clasificaciones que no distan mucho de la inicialmente planteada por López de Mesa Gómez (Rueda Enciso & Ramírez Bacca, 2014).

Luego de su independencia del Reino de España, Colombia se erige en forma de Estado Unitario, lo cual se plasma en su constitución de 1821, fórmula centralista que se repite en las constituciones de 1821, 1830, 1832, y 1843; luego de la cual se da un giro hacia el modelo federal desde la Constitución de 1853 (Suelst Cock, 2008, pág. 187), y consagrándose plenamente el modelo en 1858, llegando incluso a instituirse en confederación en la Constitución de 1863, cima del triunfo del federalismo en el debate constitucional colombiano (Uribe Vargas, 1977).

¹⁰ El elemento espacial hace referencia a los espacios territoriales donde “suelen aparecer problemas y desafíos múltiples, pero también intereses diversos que sus habitantes deberán manejar con una cierta conciencia de comunidad” (Trujillo Muñoz, 2007). El elemento de la conciencia regional hace mención a la existencia de n tipo de vivencias que le son comunes a sus habitantes. Estos se saben región a partir de un momento y esa identidad sube y baja conforme a las leyes de las mareas de la historia” (Ferrando Badía, 1992). Finalmente, la tendencia a una organización comunitaria “es una especie de vocación colectiva para adoptar formas comunes de institucionalidad. Pero también el interés de comprometerse con propósitos compartidos” (Trujillo Muñoz, 2007).

Sin embargo, algunos autores entendieron que durante este periodo constitucional:

“las libertades que consagraba la Constitución de 1863 no fueron bien manejadas por los diferentes intereses políticos de cada uno de los Estados que conformaban la Federación y más que garantizar la unión de la nación, sirvió para convertirlo en un Estado desorganizado. (...)La aplicación de los principios liberales condujo al país a un desorden total. La unidad nacional se perdió ante el poder de los Estados que legislaban y orientaban la economía según sus intereses” (Colón Cárdenas & Del Vecchio Domínguez, 1999, pág. 22).

Dicho debate constitucional, estuvo marcado por constantes guerras civiles entre centralistas y federalistas, mecanismos violentos de ajuste en el equilibrio del poder, que, después de la Guerra de los Mil Días, resultaron en la imposición del conservatismo y del modelo centralista; lo que conllevó a la expedición de la Constitución de 1886, que organiza la República como Estado unitario, el cual aún se conserva hasta nuestros días con una ampliación de la autonomía en virtud del artículo 1 de la Constitución de 1991 (Colón Cárdenas & Del Vecchio Domínguez, 1999).

En ella se dispuso que los Estados Soberanos se conservarían como partes del territorio de la República bajo la denominación de departamentos. Lo anterior, bajo un rígido centralismo, con amplias facultades al ejecutivo nacional que condicionaba bajo su voluntad las actuaciones y designación de las autoridades administrativas departamentales e indirectamente a las municipales mediante los gobernadores que eran, sobre todo, agentes del Presidente (Restrepo Piedrahita, 2009).

Esta transformación de los estados soberanos en departamentos, es un diferenciador fundamental del modelo colombiano respecto del modelo francés de organización territorial, del cual se toma la figura de departamento como ente intermedio entre el poder central y las municipalidades (Vidal Perdomo, 1999). Pues los departamentos en Colombia al ser herederos de los estados soberanos, responden a unas dinámicas de reparto del poder más complejas y dinámicas que la mera repartición administrativa y geográfica del territorio que se da en Francia, donde la división del territorio y la cantidad de departamentos tienen como criterio fundamental que se pudiera llegar desde su capital a cualquier parte del territorio departamental en menos de un día a caballo con el fin de que los servicios estatales se prestaran en el territorio de manera cercana (Vidal Perdomo & Molina Betancur, 2017).

Dado lo controversial de su expedición y el acaecimiento de diversos sucesos en la historia nacional durante el final del siglo XIX y el siglo XX, la Constitución de 1886 experimentó varios ajustes a lo largo de su vigencia, que buscaron profundizar la descentralización administrativa en un primer momento, la descentralización fiscal en segundo orden, y la descentralización política el final de su vigencia; sin abandonar un robusto modelo unitario.

En 1910, bajo la Presidencia de Rafael Reyes Prieto, se dividió administrativamente el territorio en más departamentos, generando un total de 34, dos adicionales a los que existen hoy. Estos cambios pretendían “revitalizar la vida municipal” (Colón Cárdenas & Del Vecchio Domínguez, 1999, pág. 27). Sin embargo, dicha reforma no perduró y en virtud del Acto Legislativo 3 de 1910 se hizo una contrareforma, que, a pesar de disminuir el número de entes territoriales, permitió la expedición del Código de Régimen Político y Municipal de 1913, el cual fue de suprema importancia para el ejercicio de competencia de los departamentos y municipios durante el siglo XIX, desarrollando así, la descentralización administrativa.

En 1945 se da otra reforma constitucional, la cual buscó dar aún mayor importancia al municipio, por lo que estableció la posibilidad de crear categorías de municipios y sus consecuentes disposiciones normativas diferenciadas, mejoró el régimen departamental precisando sus competencias, y creó el Distrito Especial de Bogotá, lo que le facultaba para tener un régimen y organización distinta al de resto de municipios (Colón Cárdenas & Del Vecchio Domínguez, 1999, pág. 29).

En 1968, se crearon las primeras formas de asociación entre entidades territoriales¹¹, las áreas metropolitanas y las asociaciones de municipios; se dispuso que el Alcalde de Bogotá fuera designado directamente por el Presidente; y se creó el situado fiscal y las participaciones municipales; sistema de transferencia de recursos de la Nación a las entidades territoriales, y principal antecedente del actual Sistema General de Participaciones (Bonnet, 2014).

La Ley 76 de 1985 es el principal antecedente de la regionalización en Colombia, ésta: “crea las regiones de planificación como entes regionales que operaban bajo un fuerte control del gobierno central. No obstante, “Estas regiones no se consolidaron (...) y fueron liquidadas en enero de 2000, sin que los gobiernos departamentales ejercieran una presión importante para su

¹¹ Ello resulta altamente relevante por cuanto que en virtud de la Ley 1962, de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y de la Constitución Política las regiones en Colombia son eminentemente un mecanismo de asociación de departamentos.

mantenimiento. Estas regiones servían como instrumentos de articulación de las administraciones departamentales desde el sector central que básicamente cumplían funciones de facilitación de la planeación” (Maldonado Copello, 2008). En aquel momento se crearon cinco regiones, siendo la inicial la Región Caribe, y sumándose posteriormente la Región Andina, la Orinoquía, la Pacífica y la de los Llanos Orientales.

En este punto, se tiene que la doctrina (Colón Cárdenas & Del Vecchio Dominguez, 1999; Vidal Perdomo, 2001) ha identificado como antecedente principal de la regionalización, a los Consejos Regionales de Política Económica y Social (CORPES). Sin embargo, se explica que los mismos se sujetaban a las políticas nacionales de planeación, y eran creados por el Gobierno Nacional, llegando en su momento a “entroncar la Nación DNP-CORPES” (Colón Cárdenas & Del Vecchio Domínguez, 1999, pág. 54), recentralizando la planificación descentralizada que en un momento dado se había perseguido con la figura. Sobre este punto es de resaltar que lo anterior no llega a ser un proceso de regionalización, habida consideración que, como se explicó en precedencia, el mismo necesita de un componente político, no meramente administrativo como se predica de las CORPES.

En el mismo sentido, se ha dicho (Becker, Castro, & Cárdenas, 2004) que otro antecedente de la regionalización en Colombia son las Corporaciones Autónomas Regionales, iniciando este proceso con la constitución de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca en 1954. Sin embargo, ello tampoco es del todo preciso, pues, al igual que las CORPES, las corporaciones autónomas regionales carecen del elemento político propio de la regionalización¹², y sus jurisdicciones muchas veces no alcanzan a tener alcance regional en el sentido político o sociológico del término anteriormente mencionado, pues atienden a criterios principalmente ambientales.

¹² La Corte Constitucional en Sentencia C-689 de 2011 M.P. Dr. Luis Ernesto Vargas Silva ha aclarado que: “En punto a la naturaleza jurídica de las corporaciones autónomas regionales, la jurisprudencia de esta Corte ha sostenido que son (a) entidades administrativas del orden nacional, que tienen una naturaleza intermedia entre la Nación y las entidades territoriales, y entre la administración central nacional y la descentralizada por servicios; (b) que tienen finalidades relativas a la preservación del medio ambiente y el aprovechamiento de los recursos naturales; (c) que por tanto cumplen con objetivos de interés público; (d) que pueden representar a la Nación y ser agente del Gobierno Nacional; (e) que de conformidad con sus finalidades constitucionales, pueden participar en los procesos de elaboración y desarrollo de los planes de desarrollo de las entidades territoriales; (f) que cuentan con un régimen de autonomía que les garantiza la Constitución, de conformidad con el numeral 7 del artículo 150 de la Carta Política; (g) que están concebidas por el Constituyente para la atención y el cumplimiento autónomo de muy precisos fines asignados por la Constitución misma o por la ley; y (h) que deben dar cumplida y oportuna aplicación a las normas constitucionales, legales y reglamentarias sobre su manejo y aprovechamiento”, y que “son entidades que cumplen cometidos públicos de interés del Estado y de la Comunidad, que ejecutan planes, políticas, y proyectos sobre el medio ambiente y los recursos naturales”. Lo cual destaca su naturaleza meramente administrativa.

En 1986, mediante el Acto Legislativo 1, se contempla la elección popular de alcaldes, y se permiten las consultas populares para la decisión de asuntos políticos de interés local, introduciendo así el elemento faltante de la descentralización, el político (Colón Cárdenas & Del Vecchio Domínguez, 1999, pág. 31).

En 1991 se expide una nueva Constitución, la cual “recoge la tradición unitaria francesa, pero a la vez reconoce la autonomía de las entidades territoriales para el logro de sus intereses, de la misma forma que lo hiciera la Constitución Española de 1978, pero (...), la autonomía reconocida en la Carta colombiana se aleja de la de un Estado Regional” (Suelst Cock, 2008, pág. 186).

Con la expedición de esta nueva constitución no solo se busca profundizar la descentralización política, administrativa y fiscal, mediante la elección popular de autoridades locales (incluyendo gobernadores), la ampliación de las competencias tributarias de las entidades territoriales entre otras, sino que se consagra por primera vez a la región como un posible ente territorial, abriendo la puerta al modelo de regionalización en Colombia.

La idea de consagrar las regiones administrativas y de planeación (RAP) (artículo 306), y a las regiones como ente territorial (RET) (artículo 307) en la nueva constitución responde al debate que se presentó en la Asamblea Nacional Constituyente, liderado, entre otros, por el doctor Orlando Fals Borda y previamente por el doctor Jaime Castro Castro (1984), en donde se cuestiona la importancia de los departamentos, indicando que:

“Sin negar la existencia centenaria de los departamentos, la cual ha producido sentimientos de lealtad regionales con su simbología regional, que no con la clase política dominante allí en el cual debemos tener el cuidado de distinguir (...) cabe resaltar lo artificial e imperial de su introducción en 1886 y la transformación que han tenido aquí mismo y hasta en Francia, su lugar de origen hoy dominado por las regiones autónomas. El nuevo país espera una forma de gobierno muy distinta de la que ha conocido en los últimos decenios, dentro de la cual desgraciadamente los departamentos, con sus redundantes asambleas, han jugado papel multiplicador en el contagio de la corrupción clientelista y en el desgüeño administrativo.

Una política de vuelta a fortalecer el departamento (...) es incongruente tanto con la política renovadora de la descentralización como con la propuesta de regionalización, pues lleva de nuevo a apagar y subordinar a los municipios y sus veredas cuando éstos apenas empiezan a respirar. (...) sería mejor mantener a los departamentos sólo como engranaje de planificación económica y social (...) esta recomendación la sostienen varios de los constituyentes en los proyectos estudiados, tal es la fórmula que acogemos y recomendamos. Para ello no se justificaría la actual estructura administrativa departamental (secretarías, asambleas etcétera) ni tampoco la elección popular de gobernadores.

Cabría esperar entonces que los actuales departamentos se vayan transformando en regiones autónomas, por fusión y decisión propia, donde los pueblos así lo decidan. Al mismo tiempo habría que permitir la evolución de las actuales regiones de planificación para convertirse en regiones plenas como entidades territoriales” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991, Núm. 38). (Negrilla fuera del texto)

El inciso final de la anterior cita permiten comprender el punto medio en el cual convergió el debate entre aquellos que estaban en pro de la regionalización, que eran la gran mayoría¹³, y aquellos en favor de conservar los departamentos como unidad territorial intermedia e incluso fortalecerla, los cuales estaban respaldados por el Gobierno Nacional (Asamblea Nacional Constituyente, 1991, págs. 5-6); lo cual fue la causa principal de que no se adoptara el modelo regional de entrada, sino que se contemplara como una facultad discrecional de asociación de los departamentos y distritos¹⁴. A pesar de que así lo establecía el proyecto de articulado para el ordenamiento territorial, que consagraba a regiones y provincias per se como entidades territoriales (Constitución Política, 1991).

En ese orden de ideas, a pesar de que la Constitución Colombiana de 1991 se inspiró en gran medida en la Constitución Española de 1978 (Vidal Perdomo, 1999), la modalidad de región consagrada se asimila más al modelo regional francés que al autonómico español, en razón de las competencias que podría asumir la región como ente territorial. Lo anterior dado que no tiene una autonomía política suficiente que se materialice en atribuciones legislativas, de las que si gozan las comunidades autónomas en España (Suelst V. , 2011).

Así, el modelo regional francés se ha entendido como un regionalismo administrativo, no político, en el sentido que las autoridades regionales no ejercen funciones legislativas (Usta Yabrudy, 2012). De tal forma que, la regionalización al estilo francés implica: 1) la inserción de una nueva colectividad (entidad) territorial; 2) a un nivel tripartito de organización territorial integrado por la organización central (El Estado en Francia, y la Nación en Colombia), los departamentos y los municipios; 3) la cual implica la agrupación de dos o más departamentos; 4) cuyos actos son de naturaleza administrativa, pero su control no es de tutela sino un control

¹³ Eduardo Espinosa Faciolince; Eduardo Verano; Horacio Serpa; Guillermo Perry; Arturo Mejía Borda; Francisco Rojas Birry; Héctor Pineda Salazar y Juan Carlos Gómez Martínez. Es pertinente resaltar para desarrollar el último capítulo del presente estudio, como los principales líderes dentro de la Asamblea Nacional Constituyente en favor de la regionalización eran y son de la región Caribe, donde se destaca el actual Gobernador del Atlántico el doctor Eduardo Verano de la Rosa, y el fallecido Senador Cartagenero Eduardo Espinosa Faciolince.

¹⁴ Ello en el sentido que, hoy en día contamos con la posibilidad de que surgan regiones como entes territoriales de la fusión de departamentos o de la transformación de la regiones administrativas y de planeación, en ambos casos con una aceptación obligatoria por parte de los habitantes de los departamentos que las integrarían por vía de referendo, tal como se establece en la Ley 1962 de 2019.

de legalidad posterior¹⁵; y, 5) que comporta la transferencia de competencias desde los departamentos y desde el Estado central hacia la región¹⁶ (Usta Yabrudy, 2012).

Finalmente, se resalta como la región en Francia “responde a un lento y reflexivo proceso, no a la magia de las normas, que se ha incrustado en la realidad política y administrativa operante y que tiene el apoyo de la ciudadanía”, por lo cual responde a realidades socio-culturales, similares a las cuales podrían darse en Colombia, elementos que responden más a factores culturales, geográficos y políticos que a decisiones meramente administrativas.

La Constitución de 1991, en su artículo 307¹⁷, se limita a autorizar al legislador orgánico para que regule la creación de regiones administrativas y su posterior conversión en regiones ente territorial, sin esclarecer sus características, organización, competencias ni recursos, ni darles el carácter de entidad territorial desde el inicio como se había llegado a plantear por una facción dentro de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991. Lo anterior generó posturas divergentes la implementación de la regionalización.

Por una parte, dentro de los que se postularon en favor de la regionalización se encuentran como principales exponentes a Eduardo Verano de la Rosa, Orlando Fals Borda y Ernesto Guhl quienes argumentaban que las divisiones político administrativas actuales de Colombia “no reflejan la realidad (...) Para esto se aprobó, en la nueva Constitución de 1991, un artículo especial que es el 290, que autoriza hacer ajustes periódicos a los límites internos del país” (Fals Borda, 2001, pág. 16 y 17); y que, el sistema territorial no es adecuado para las necesidades de la población y no refleja la estructura social.

Por otra parte, dentro de los defensores del modelo unitario y del fortalecimiento departamental se encuentran a la mayoría de los gobiernos nacionales posteriores a la expedición de la Constitución, incluyendo al gobierno concomitante de César Gaviria, y a algunos ilustres ex

¹⁵ Ello implica que el control de las actuaciones que realicen las regiones, como ente territorial no están sujetas a la aprobación de ninguna autoridad del orden nacional, pero si son objeto de control posterior de legalidad por parte del juez contencioso administrativo, que es del orden central.

¹⁶ Como se verá más adelante en el potencial modelo de regionalización colombiano, consagrado en la Constitución de 1991, este es el principal elemento de divergencia y diferenciación respecto del modelo regional francés, en cuanto que si bien la creación de la región como ente territorial implica la transferencia de funciones provenientes de los departamentos que la integran, ello no implica ninguna transferencia de competencias desde la Nación.

¹⁷ Según la Constitución Política de 1991 La respectiva ley orgánica, con concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial, establecerá las condiciones para solicitar la conversión de la Región en entidad territorial, y dicha conversión se hará por ley sometida a referendo en los departamentos y/o distritos interesados.

constituyentes como el doctor Gustavo Zafra Roldán, el cual expresa de manera sumamente clara su posición en el texto ¿Por qué primero el departamento? (2002).

Quienes hacen parte de esta postura defienden el fortalecimiento departamental en vez de la regionalización en cuanto que se considera que es imposible mantener una estructura regional con los ingresos fiscales actuales; que sería excesivo contar con 4 niveles de gobierno territorial con 2 niveles intermedios; que se perdería todo lo avanzado con los departamentos durante más de un siglo; que los departamentos no cuentan con recursos suficientes para agruparse en regiones; y que se debe dejar consolidar el modelo departamental con las nuevas normas de la Constitución de 1991 antes de volver a experimentar con otro modelo de ordenamiento territorial (Londoño, 2005).

Atendiendo a ese panorama, y después de varios intentos de regular el ordenamiento territorial, no es sino hasta el 2011, que el Congreso de la República expide la Ley 1454 “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”, (Maldonado Copello, 2008)¹⁸, mediante la cual se reglamentaron las RAP. Sin embargo, aun no se trataban las RET que consagra el artículo 307. Solamente hasta el 28 de junio de 2019, mediante la Ley 1962, que el Congreso de la República atiende al mandato del artículo 307, y establece las reglas para la conversión de las RAP en RET.

Es de resaltar que el nacimiento de esta Ley fue impulsado políticamente por las gobernaciones del país agrupadas en la Federación Nacional de Departamentos¹⁹, y especialmente y con mucho vigor por parte de la bancada caribe del Congreso de la República. Muestra de ello es que el proyecto fue radicado en el Congreso de la República en el año 2018 por los 32 gobernadores de los departamentos de Colombia, y fue acompañado e impulsado durante todo su trámite por la Federación Nacional de Departamentos (Federación Nacional de Departamentos, 2019). Su conciliador y ponente principal fue el senador barranquillero Efraín Cepeda, quien sometió a votación el proyecto, el cual fue apoyado por todos los Senadores de la Región Caribe independientemente de su partido.

Adicionalmente, se destaca que la norma fue sancionada por el Presidente Iván Duque en la ciudad de Barranquilla, el 28 de junio de 2019. Todo ello es muestra del respaldo y de la

¹⁸ Se presentaron 8 proyectos legislativos en materia de ordenamiento territorial antes de expedir la Ley 1454 de 2011.

¹⁹ Ente asociativo de derecho público sin ánimo de lucro que agrupa a los 32 departamentos de Colombia.

transcendencia del apoyo de las élites políticas de la región caribe en el impulso del proyecto, elemento que será analizado a mayor profundidad en los últimos capítulos.

CAPÍTULO II. MARCO INSTITUCIONAL DE LAS REGIONES

El presente capítulo se divide en cuatro secciones. La primera enuncia de manera resumida el marco jurídico institucional del ordenamiento territorial en Colombia en materia administrativa y fiscal, describiendo los elementos que lo determinan. La segunda, expone cómo se insertan las regiones dentro del esquema de descentralización administrativa en Colombia. La tercera, hace lo propio con la descentralización fiscal. Finalmente, la cuarta pone de presente los elementos determinantes para la implementación del modelo regional en el marco institucional actual.

A. Marco Institucional actual: A manera de síntesis, se puede afirmar que el marco institucional actual del ordenamiento territorial colombiano está determinado en lo administrativo principalmente por los artículos 285 a 330 de la Constitución Política; la Ley 1454 de 2011, la Ley 715 de 2001 y para lo específico de las RET la recién expedida Ley 1962 de 2019. En materia fiscal, el marco institucional está estructurado principalmente mediante la Ley 1176 de 2007, Ley 819 de 2003, la Ley 617 de 2000, la Ley 550 de 1996, la Ley 358 de 1997, y la Ley 1483 de 2011.

En ese orden ideas, es pertinente aclarar que el régimen de ordenamiento territorial en Colombia tanto en materia administrativa como fiscal depende de dos elementos principales, el nivel de autonomía de las entidades territoriales, y los objetivos perseguidos con la reforma de descentralización adelantada desde 1991, por regla general, de manera progresiva.

En tratándose del primer elemento, en la Constitución Política de 1991 estableció que solamente serían entidades territoriales per se, los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas, y que únicamente será la Ley, emanada del poder central y unitario de la Nación, la que regulará el ordenamiento territorial. En ese sentido, será el legislador orgánico el que podrá darles carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se

constituyan en los términos de la Constitución, y de la Ley (Constitución Política, 1991, artículo 286)²⁰.

Tener el carácter de entidad territorial en Colombia en virtud del artículo 287 de la Constitución Política significa tener cuatro derechos básicos, consistentes en gobernarse por autoridades propias (elección popular y directa de las principales autoridades administrativas); ejercer las competencias que les correspondan; administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones (determinar su presupuesto de rentas y gastos, así como sus propios estatutos tributarios); y a participar en las rentas nacionales (Sistema General de Participaciones y Sistema General de Regalías).

Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que estos derechos dan lugar a un cierto nivel de autonomía, sin que signifiquen autarquía, toda vez que:

“El constituyente, en el artículo 287 superior, elaboró el concepto de autonomía como una noción relativa y no absoluta, que debe armonizarse con la idea de descentralización en armonía con el estado unitario, pues tal como lo ha precisado esta Corporación en su jurisprudencia, Colombia continúa como una organización centralizada en la cual los entes locales están subordinados al estado central y ejercen las facultades propias de la autonomía y la descentralización en diversos grados, **lo que no impide en modo alguno la centralización de la organización política**. Es decir, el Estado Unitario es compatible con una descentralización que comporte cierta independencia a las colectividades locales, sin alcanzar éstas una autonomía total” (Corte Constitucional, 2000) (Negrilla fuera del texto).

Sin perjuicio de la organización unitaria, la Corte Constitucional esclarece que los derechos de las entidades territoriales consagrados en el artículo 287 constitucional constituyen un verdadero límite para el nivel central, con especiales matices en materia presupuestaria, toda vez que:

“El contenido mínimo del principio de autonomía territorial lo establece el artículo 287 de la Constitución, que incorpora cuatro derechos esenciales de las entidades territoriales que habrá de respetar el legislador: gobernarse por autoridades propias, establecer los tributos necesarios para cumplir sus tareas, administrar los recursos para la realización efectiva de sus funciones, y participar en las rentas nacionales. Además, la jurisprudencia ha reconocido que dentro de tal núcleo esencial se incluye el derecho a elaborar su propio presupuesto de rentas y gastos. Sin embargo, por mandato de la misma Carta, estas atribuciones se ejercerán de conformidad con la Constitución y la Ley.

En general, debe admitirse que el Legislador cuenta con una mayor potestad para intervenir sobre los asuntos atinentes a la administración territorial, cuando se trata de asuntos presupuestales, y que, como ya se dijo, en estos casos el núcleo esencial de la autonomía de los entes

²⁰ En este punto es necesario volver a traer a colación como, solamente después de 28 años, el legislador orgánico establece la manera en que se puedan constituir las regiones como entidades territoriales, sin haber aún expedido lo correspondiente para la conformación de las provincias. Adicional a ello, en virtud de la Ley 1962 solamente podrán haber regiones ente territorial hasta el año 2016, y únicamente mediante la transformación de regiones administrativas y de planificación preexistentes, aplazando aún más esta realidad.

descentralizados territoriales se reduce correlativamente, en la medida en que permite una mayor injerencia legislativa nacional, siempre y cuando se demuestre la razonabilidad y proporcionalidad de cada medida en concreto” (Corte Constitucional, 2001).

Los anteriores derechos constitucionalmente reconocidos que dotan de cierto nivel de autonomía a las unidades subnacionales en Colombia, sin que comporten la autonomía política necesaria para la regionalización, en donde se entiendan como una garantía de separación del poder, que busca prevenir la invasión del núcleo de autonomía política de las unidades subnacionales por parte del poder central, toda vez que la organización política persiste centralizada.

Según Cameron & Falleti (2005, pág. 264), la anterior es una de las tres tensiones que se presentan entre el poder central y las unidades subnacionales en razón del reparto que se hace del poder junto con la invasión de las unidades subnacionales del núcleo de autonomía del poder central; y, la invasión de la mayoría política por parte de las minorías regionales. En el caso colombiano, dado que la organización política es centralizada, es claro que la tensión se ha dirimido por el momento en favor del poder central, obedeciendo a la tendencia natural de centralización del poder expuesta por Cameron, Falleti (2005, pág. 264), y Weingast, (1993).

En cuanto al segundo elemento, los objetivos específicos que se plantearon para la descentralización en 1991 fueron diferenciados en materia política, administrativa y fiscal. La descentralización política buscó consolidar la democracia, desarrollar la democracia participativa y directa, y aumentar la gobernabilidad. Por su parte, la descentralización administrativa apuntó a profundizar la distribución de competencias entre los diversos niveles de la administración, siguiendo el criterio de asignación y provisión de bienes públicos a cargo de los municipios; el seguimiento y control por parte de los departamentos; y la definición y diseño de políticas y estrategias a cargo del gobierno central. Finalmente, la descentralización fiscal “propendió por garantizar a las entidades territoriales un mínimo de recursos para la debida atención de sus nuevas competencias y el cumplimiento de sus funciones. La idea era aumentar las transferencias del nivel central redistribuyendo recursos y creando nuevos sectores para el desarrollo local” (Guío, Urrea, & Villa, 2014, pág. 5).

B. Marco institucional en materia administrativa: en concordancia con los objetivos de la descentralización se decide continuar con el modelo de organización territorial que se divide en 3 niveles distintos, que se ven representados en 3 tipos de entes básicos la Nación, los

departamentos y los municipios; no obstante, se incorporan modalidades asociativas dentro de las cuales pueden incurrir los dos últimos, algunos de los cuales se podrán convertir en entidades territoriales como las regiones y las provincias.

En términos generales, después de 1991 la Nación (el poder central) deja de ser el principal prestador de servicios públicos en el territorio, dando paso a los municipios como principal encargado de la prestación de servicios públicos de alcance local. Ello atendiendo al principio del beneficio según el cual:

“Las competencias deben distribuirse según el principio del beneficio de los servicios, lo cual debe garantizar la mayor eficiencia en la asignación y realizarse en forma clara. Los electores deben saber exactamente cuál es el nivel responsable por la provisión de un determinado servicio. Sin perjuicio de que puedan haber tareas compartidas entre los niveles de gobierno” (Maldonado Copello, 2008).

En este punto, la doctora Suelst (2010) recordando a Dye (1991) aclara que la Teoría Pura de los Gastos Sociales de Tiebout (1956) establece que:

“Entre mayor sea el número de comunidades y mayor variación haya entre ellas, más fácil será para el elector satisfacer sus necesidades” (Dye, 1991).

En tratándose de la financiación de estos servicios, se ha dicho que el principio del beneficio consiste en que las personas beneficiarias deberían ser las principales responsables de pagar los servicios que le ofrece el nivel de gobierno determinado, por lo que los servicios a nivel local deberían ser pagados por los residentes de esa localidad (Musgrave & Musgrave, 1999), lo cual no se cumple por regla general en Colombia, ya que muchos de los servicios que se prestan a nivel local (salud, educación, servicios públicos domiciliarios, entre otros), son financiados desde sector central mediante el Sistema General de Participaciones.

De tal forma que, los municipios (distritos y territorios indígenas) se posicionaron como la entidad territorial con las principales funciones a nivel local, toda vez que, de acuerdo con el artículo 311 constitucional el municipio “es la entidad fundamental de la división política administrativa del Estado”, rezagando a los departamentos a funciones de coordinación entre la Nación y los municipios, y a funciones de suplencia de los municipios en materias específicas, entre las que se destacan actividades relacionadas con servicios domiciliarios, salud y educación en municipios no certificados (Guío, Urrea, & Villa, 2014).

En tal virtud, el párrafo primero del artículo 28 de la Ley 1454 de 2011 establece que: “Los municipios son titulares de cualquier competencia que no esté atribuida expresamente a los departamentos o a la Nación. Cuando el respectivo municipio no esté en capacidad de asumir dicha competencia solicitará la concurrencia del departamento”.

En virtud de lo expuesto, se tiene un sistema de distribución de competencias que se caracteriza, según Maldonado Copello (2008) y Ramírez, (2016), por:

1) Tener una limitada autonomía de las entidades territoriales, según los planteamientos ya expuestos esbozados por la Corte Constitucional; 2) contar con una reglamentación detallada en materia de educación, salud, agua potable y saneamiento básico en virtud de las leyes 142 de 1994 y 715 de 2001 en donde los municipios son los principales responsables de adelantar las tareas a nivel local y los departamentos suplen a los municipios que no tengan la capacidad necesaria, pero muy limitada y ambigua en los demás sectores; 3) con duplicación en la asignación de competencias en ciertos sectores, otorgando las mismas tareas a municipios, departamentos y Nación; y, 4) con niveles homogéneos de certificación que no obedecen a las diferentes realidades de las entidades territoriales.

Así las cosas, en educación preescolar, básica primaria, secundaria y media, el Estado central formula las políticas generales; reglamenta el servicio; establece las normas técnicas curriculares y pedagógicas; reglamenta la carrera docente; asiste técnicamente a las entidades territoriales; ejerce la inspección, vigilancia y control del servicio; regula los costos y tarifas; establece los requisitos para certificar a los municipios; entre otras actividades de carácter general (Maldonado Copello, 2008). Por su parte, los departamentos “tienen las mismas responsabilidades de los distritos y municipios certificados, con relación a los municipios no certificados” (Maldonado Copello, 2008, pág. 115); además prestan asistencia técnica, administrativa y financiera a los municipios, y certifican a los municipios.

En salud, en el Título III de la Ley 715 de 2001, se divide el servicio en dirección, aseguramiento, prestación directa y salud pública, los cuales corresponden a la Nación, a excepción de la prestación del servicio a la población no cubierta con subsidio a la demanda, certificación, inspección y vigilancia y temas de salud pública que corresponde a los departamentos; así como en el control de las fuentes de riesgo y garantía en el acceso al servicio que corresponde a los municipios, en especial de aquellas personas que se encuentran en el régimen subsidiado (Bonnet, 2014).

En tratándose de agua potable y saneamiento básico los municipios son los principales encargados de su provisión y garantía, sin perjuicio de que los departamentos puedan concurrir en su prestación de manera subsidiaria en los municipios que no tengan las capacidades suficientes (Caballero, 2006).

Fuera de los anteriores sectores la regulación continúa siendo dispersa. No obstante, se ha esclarecido que “corresponde a los municipios directa, o indirectamente, con recursos propios, del SGP o de otras fuentes, cofinanciar proyectos de interés municipal y en especial ejercer competencias en: SSPP; vivienda; agropecuario; transporte; ambiental; centros de reclusión; deporte y recreación; cultura; prevención de desastres; promoción de desarrollo; atención a grupos vulnerables; etc...” (Maldonado Copello, 2008).

Respecto de las modalidades asociativas, de la Constitución, la Ley 1454 de 2011 y la Ley 1962 de 2019, se derivan dos tipos principales, las que no tienen connotación de entidad territorial y las que si lo tienen, sin perjuicio que de las primeras pueda emanar una persona jurídica de derecho público, la cual en todo caso, nunca gozará de autonomía política.

Por una parte, se encuentran las asociaciones de departamentos, de distritos especiales, de municipios, de áreas metropolitanas, las áreas metropolitanas, las provincias administrativas y de planificación, la regiones de planeación y gestión, los contratos o convenios plan y las regiones administrativas y de planificación (RAP)²¹; cuyo objetivo primordial, de acuerdo con el artículo 11 de la Ley 1454 de 2011, es prestar conjuntamente servicios públicos, ejercer funciones administrativas asignadas por el nivel central, ejecutar obras de interés común, cumplir funciones de planificación y en general procurar el desarrollo integral de sus territorios. Es decir, articular los diversos niveles administrativos de las entidades territoriales.

Por otra parte, las modalidades asociativas que si tienen o pueden tener connotación de entidad territorial, se encuentran las provincias, y las regiones. Las primeras carecen de regulación legislativa, por lo cual aún no podemos conocer su funcionamiento; sin embargo, respecto de las regiones, la Ley 1962 de 2019 tiene por objeto establecer las condiciones y el procedimiento para crear las Regiones como ente territorial, regular su funcionamiento y relaciones con las demás entidades territoriales desarrollando el artículo 306 y 307 de la Constitución.

Lo primero que hay que señalar es que para que se configure una Región como entidad territorial se debe conformar una región administrativa y de planificación las cuales surgen de la asociación de dos o más departamentos y/o distritos, y cuyas funciones principales se resumen

²¹ Las regiones administrativas y de planificación se diferencian de las regiones ente territorial en tanto que las primeras no gozan de todos los derechos de las entidades territoriales consagrados en el artículo 287 constitucional.

en las mismas que tienen las demás modalidades asociativas antes mencionadas, sumando la promoción de la identidad regional, según los artículos 9 y 10 de la Ley 1962 de 2019.

Para configurar esta modalidad asociativa de departamentos y/o distritos, que deriva en una persona jurídica de derecho público con autonomía financiera y patrimonio propio, es necesario según el artículo 9 de la Ley 1962 de 2019: 1) que exista continuidad geográfica o proximidad para territorios insulares; 2) que se de autorización de las asambleas departamentales o concejos municipales al gobernador o alcalde para conformarse; 3) que la Comisión de Ordenamiento Territorial de Senado emita concepto favorable; y 4) la celebración de un convenio entre gobernadores y/o alcaldes distritales mediante el cual se cree la Región Administrativa y de Planificación.

Resulta importante señalar que estas regiones tienen un carácter meramente administrativo, ya que en ningún caso la elección de sus autoridades se hace de manera directa por sus habitantes, ni compone en ningún caso circunscripción electoral²². En estas regiones de mero carácter administrativo, se crean, además de la persona jurídica en que derivan, un comité asesor²³ y una secretaría técnica²⁴.

Por su parte, de conformidad con la Ley 1962 de 2019, las Regiones como ente territorial (RET) para erigirse como tal deberá:

1) Tener previamente la calidad de Región Administrativa y de Planificación; 2) contar con autorización de las asambleas o concejos distritales; 3) contar con concepto favorable de la Comisión de Ordenamiento Territorial; 4) haber funcionado como Región Administrativa y de Planificación por lo menos durante cinco años; 5) elevar una solicitud al Congreso de la República que contenga las constancias de lo anterior; un documento técnico de soporte que justifique su pertinencia orgánica, institucional y la propuesta de hoja de ruta para su conversión, sólo hasta el año 2022; 6) presentar el proyecto de ley respectivo al Congreso de la República; y, 7) que el proyecto de Ley sea aprobado por los ciudadanos de los departamentos o distritos que conforman la región via referendo.

²² Adicionalmente, se establece una Región Administrativa y de Planificación Especial para el Distrito Capital, el Departamento de Cundinamarca y los departamentos continuos (RAP-E), sin ninguna connotación específica adicional a la incorporación del Distrito Capital.

²³ Conformado por los secretarios de planeación de los entes territoriales asociados y representantes de la academia, sector privado, grupos étnicos, organizaciones de la sociedad civil, delegados del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, del Ministerio de Hacienda y de los Consejos Territoriales de Planeación y del Departamento Nacional de Planeación.

²⁴ Que es ejercida directamente por las secretarías de planeación o las regiones administrativas y de planeación de los departamentos que forman parte de dicho órgano, la cual se designará de manera conjunta.

Su competencias y atribuciones dependerán de las que les transfiera el Gobierno Nacional y las que se hayan trasladado por parte de los Departamentos y/o distritos al momento de la creación de la RAP que le preceda. Estas funciones deberán estar orientadas, según el artículo 10 de la Ley 1962 de 2019, hacia “el desarrollo económico y social del respectivo territorio, bajo los principios de convivencia pacífica, sostenibilidad, inclusión, equidad y cierre de brechas intra e interregionales y urbano rurales”, lo cual no deja de ser un marco de competencias bastante indeterminado.

Sin perjuicio de que las funciones y competencias de estas regiones provine principalmente de las transferencias o delegación que le hagan los departamentos, distritos y la Nación, la misma Ley 1962 de 2019 indica de manera contradictoria e incoherente que, “las competencias y atribuciones de los Gobernadores y Alcaldes estipulados en la Constitución y la Ley no surtirán menoscabo alguno”, por lo que realmente su ámbito de competencias se vería reducido a actividades de mera coordinación, lo que le impediría tener el estatus de una verdadera entidad territorial.

Como dependencias internas de las regiones se tendrá una Junta Regional que se compone por gobernadores y, eventualmente, alcaldes distritales; y un Gerente Regional, quien será su representante legal y superior autoridad administrativa dentro de su estructura orgánica, el cual es designado por la Junta Regional.

Cada región deberá contar con un estatuto el cual se incorporará en la ley que autorice su creación el cual deberá seguir los principios consagrados y definidos en el artículo 14 de la Ley 1962 de 2019²⁵, en donde se establecerán su jurisdicción, competencias y recursos.

Así las cosas, a pesar de poder llegar a tener la connotación de entidad territorial, las regiones en sus características no superan las de las modalidades asociativas de entidades territoriales de segundo y/o tercer orden, es decir, de departamentos (segundo orden), y eventualmente, pero no exclusivamente por distritos (tercer orden). Lo anterior dado que, no tienen circunscripción electoral, sus principales autoridades administrativas se designan de manera indirecta, aún no está claro como participarán en las rentas nacionales y no tiene competencias propias asignadas

²⁵ Paz integral, reconocimiento de la pluralidad y diversidad territorial, participación ciudadana, responsabilidad y transparencia, cierre de brechas socioeconómicas, sostenibilidad ambiental, enfoque de derechos y de género, respeto a la diversidad étnica, cultural y de orientación sexual y los consagrados en el artículo 3 de la Ley 1454 de 2011 para el ordenamiento territorial.

por ley o constitucionalmente, solo aquellas que le sean transferidas desde la Nación o por las entidades territoriales que la conformen.

C. Marco institucional en materia fiscal:

La doctrina ha señalado que uno de los principales aspectos que interrumpen el desarrollo y fortalecimiento regional en Colombia es la limitación de recursos de las entidades territoriales en un diseño institucional que privilegia la administración central de los recursos sobre la administración propia y descentralizada de los mismos por parte de las unidades subnacionales (Suelo V. , 2013, pág. 327).

En ese orden de ideas, se encuentra que:

“La descentralización colombiana se caracteriza por una gran concentración del recaudo tributario en el gobierno central pero una mayor descentralización en el gasto, lo cual se debe a la existencia de un sistema de transferencias del centro hacia las entidades territoriales; de otra parte, la gran mayoría de municipios y departamentos tiene una base económica muy precaria y por tanto sus recursos fiscales propios son bastante reducidos, lo cual conduce que **ante mayores responsabilidades de gasto dependen en buena proporción de las transferencias nacionales**” (Maldonado Copello, 2008)(Negrilla fuera del texto).

Lo anterior se debe a que la Nación concentra los tributos de mayor recaudo, como lo son el impuesto de renta, el impuesto al valor agregado, el impuesto nacional al consumo y anteriormente el impuesto al patrimonio (Restrepo, 2015; Rueda & Anzola, 2014).

El diseño de la descentralización fiscal en Colombia básicamente se caracteriza en que: 1) la mayoría de las entidades territoriales dependen de las transferencias nacionales como principal fuente de financiación (Guío, Urrea, & Villa, 2014, pág. 37); 2) la transferencia de recursos es mutua, ya que tanto la Nación transfiere recursos a las entidades territoriales y estas ayudan a financiar con su actividad a la Nación (Maldonado Copello, 2008), asignándose competencias sin los recursos para llevarlas a cabo.

Adicionalmente, si bien dentro del diseño administrativo de la descentralización no se identifican con facilidad las tareas específicas de cada entidad territorial, desde el punto de vista del gasto se podría afirmar que:

“La **nación** se especializa en las competencias de defensa, seguridad y policía; de justicia; de seguridad social en pensiones; de infraestructura vial nacional; y de promoción directa de

actividades económicas (agricultura, industria, comercio exterior, minas y energía, telecomunicaciones);

Los *departamentos* se especializan en la prestación de los servicios de salud que tienen un alcance supramunicipal, en la prestación del servicio educativo en los municipios menores de 100.000 habitantes que carecen de capacidad; y en infraestructura vial regional;

Los *municipios* por su parte tienen la responsabilidad principal por la prestación del servicio educativo desde el preescolar hasta el nivel medio; por asegurar la población pobre al régimen subsidiado en salud; por los servicios de acueducto, alcantarillado, aseo, distribución de energía y telefonía fija; por la infraestructura vial urbana y las vías terciarias y veredales; y por la regulación de los usos del suelo y el ordenamiento territorial” (Maldonado Copello, 2008, pág. 140). (Negrilla fuera del texto).

Entonces, las entidades territoriales en Colombia tienen como fuente de financiación, por regla general, tributos con mediano o bajo recaudo; transferencias que se dan desde el sector central en virtud del Sistema General de Participaciones y el Sistema General de Regalías; del crédito; de la cofinanciación de cierto tipo de proyectos por parte de la Nación; y en ciertos casos los réditos de capital en Sociedades de Economía Mixta, y Empresas Industriales y Comerciales del Estado²⁶ (Guío, Urrea, & Villa, 2014).

En los municipios existen más de 20 fuentes de recursos propios, los cuales varían dependiendo del tamaño del municipio. Entre ellos se destacan primero, los ingresos corrientes, provenientes principalmente de tributos de relativo dinamismo²⁷; y, las transferencias desde la Nación, que se destinan principalmente a la financiación del servicio de educación, salud y saneamiento básico; y segundo, los ingresos no corrientes, entre los que se destacan los réditos de capital principalmente en las ciudades más grandes y que cuentan con importantes Empresas Industriales y Comerciales o Sociedades de Economía Mixta, como es el caso de Medellín con Empresas Públicas de Medellín, o el de Bogotá con la Empresa de Energía de Bogotá (Sánchez & Zenteno, 2011).

En los departamentos se da una mayor dependencia de los recursos originados en las transferencias, en razón al poco dinamismo de sus tributos²⁸. Sin embargo, ciertos departamentos cuentan con importantes ingresos provenientes de su participación accionaria en sociedades de economía mixta y en empresas industriales y comerciales del Estado (Sánchez & Zenteno, 2011).

²⁶ Como ocurre con las licoreras en ciertos departamentos.

²⁷ Impuesto de Industria y Comercio; Impuesto de Avisos y Tableros; Impuesto Predial; impuesto sobre vehículos automotores; Impuesto de delimitación urbana; Impuesto de azar y espectáculos; entre otros.

²⁸ Impuesto al consumo de cigarrillos; impuesto al registro; impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares; Impuesto al consumo de cervezas, sifones y refajos; Impuesto a ganadores de loterías; impuesto a loterías foráneas; sobretasa a la gasolina; impuesto sobre vehículos automotores.

A pesar de que a finales del siglo pasado las entidades territoriales afrontaron una crisis fiscal de gran envergadura que conllevó a la expedición de la Ley 550 de 1999 y a la Ley 617 de 2000, las cuales permitieron la estabilización de las finanzas territoriales y especialmente la disminución del endeudamiento, hoy se puede decir que las entidades territoriales en Colombia tienen una situación financiera estable en general (Guío, Urrea, & Villa, 2014; Sánchez & Zenteno, 2011).

No obstante, los resultados fueron distintos a nivel departamental y a nivel municipal. Por un lado, los municipios aumentaron sus ingresos en términos reales a un ritmo anual promedio de 8% desde el 2000, dado principalmente por el aumento de ingresos propios, y en menor medida al aumento de las transferencias nacionales, especialmente las regalías, disminuyendo su participación los recursos de capital y los recursos de crédito. Por otro lado, “la estructura de los ingresos de los departamentos no sufrió cambios notorios (...) al continuar sustentada en las transferencias nacionales” (Guío, Urrea, & Villa, 2014, pág. 35), lo que muestra una mayor fragilidad fiscal, así como peor desempeño y capacidad de generación de recursos propios a nivel departamental.

En el mismo sentido, las transferencias nacionales a los municipios fueron mayores que las realizadas a los departamentos, lo que junto con un sistema de endeudamiento más estricto remitió a que los departamentos se financiaran básicamente reduciendo sus gastos de funcionamiento (reducción que fue menor que en los municipios), y con las transferencias del Sistema General de Participaciones y del Sistema General de Regalías.

Así las cosas, encontramos que, por regla general, los departamentos tienen poca capacidad para la generación de recursos propios; dependen en gran medida de las transferencias desde el sector central que son bastante rígidas por contar con destinación específica; en comparación con los municipios; lo que les dificulta tener una mayor participación en el desarrollo y dinamismo en la inversión; y se especializan en la prestación de servicios de salud, suplencia a los municipios en materia de educación y ciertos proyectos de infraestructura a nivel regional.

Lo anterior es fundamental para la conformación de las RET toda vez que los departamentos son los principales responsables de aportar recursos a las nuevas RET, toda vez que la Nación tiene un limitado margen de maniobra en cuanto a transferencias a entidades subnacionales se refiere, ya que el artículo 13 de la Ley 1962 de 2019, establece que los recursos destinados a las

regiones no podrán alterar en ningún sentido los recursos de departamentos, distritos y municipios provenientes de Sistema General de Participaciones. Lo anterior limita a que la Nación funja como cofinanciador de proyectos específicos de las RET, sin que se destine un flujo permanente de recursos determinado.

En ese orden de ideas, las regiones no cuentan realmente con una fuente de recursos propios, sino que los mismos dependen enteramente de la voluntad de la Nación y de las entidades territoriales que las conforman, por lo que no se cumple a cabalidad con los numerales tercero y cuarto del artículo 287 que establecen que las entidades territoriales tendrán derecho a establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y a participar en las rentas nacionales respectivamente. En virtud de lo anterior, no solo se compromete la efectividad en el cumplimiento de las competencias que les correspondan, sino su misma existencia, pues como entidad territorial que se dice que son, deberían contar con recursos propios y participación en las rentas nacionales sin perjuicio de la voluntad de la Nación u otras entidades territoriales.

En virtud de lo expuesto, se puede afirmar que desde el esquema de descentralización fiscal las regiones no cuentan con recursos propios, ni tienen un derecho propio a participar en las rentas nacionales, lo que les dificulta ejercer las competencias que les sean asignadas, por cuanto que dependen de la voluntad de las entidades que las conformen o de la generosidad financiera de la Nación, comprometiendo su eficacia.

D. Elementos determinantes del marco institucional para la implementación del modelo regional actual: habiendo analizado el marco institucional actual de las RET en Colombia, resulta preocupante la trascendencia que pudieran tener las RET, ya que, por sus múltiples limitaciones anteriormente expuestas, están llamadas al fracaso.

En primer lugar, desde el componente político de la descentralización es posible afirmar que las regiones como ente territorial no tienen mayor trascendencia dado que no componen circunscripción electoral, tienen un bajo nivel de autonomía, no tienen un poder materialmente legislativo, ni se permite la elección directa de sus autoridades.

En segundo lugar, dado su diseño administrativo, la naturaleza de las regiones como ente territorial no supera la de un esquema asociativo de departamentos, y, eventualmente de distritos. Lo anterior dado que, no tiene competencias propias, sino que las mismas dependen de las que les transfieran los departamentos, distritos y la Nación de manera voluntaria, sin llegar

ello a ser en ningún modo algo obligatorio. Tampoco es del todo claro como se relacionarán las regiones con los departamentos y la Nación, si tendrán carácter subsidiario frente a los departamentos como lo hacen éstos frente a los municipios, o cuáles serán las competencias que descentralice la Nación en favor de las regiones. Igualmente, no se conoce cómo se evitará la duplicidad de funciones con los departamentos como entidad intermedia y de coordinación entre el nivel nacional y las entidades territoriales de menor alcance.

En tercer lugar, desde el punto de vista fiscal las regiones no superaran la naturaleza de un esquema asociativo por cuanto que carecen de recursos propios, no tienen derecho a participar en las rentas nacionales, y no tienen capacidad impositiva. Adicionalmente, los departamentos, principales financiadores de estos esquemas, no cuentan con la solidez fiscal suficiente para hacerlo, dado que sus ingresos reales no se han incrementado desde el año 2000 y cuentan con la estructura fiscal más frágil de las entidades territoriales; sin mencionar que, por regla general, son las entidades territoriales que más dependen de las transferencias.

Así las cosas, si bien lo que debe impulsar un proceso de regionalización no son los análisis de eficiencia del diseño institucional, sino a la necesidad de acortar la distancia entre la administración y el ciudadano (Usta Yabrudy, 2012); de cerrar de brechas de desigualdad económica entre los territorios; y de dar relevancia política e institucional a “las distintas formas de vida y tradiciones que se han mantenido con vigor en determinados territorios y requieren de reconocimiento y tratamientos diversos” (Suelo Cock, 2008, pág. 170). Resulta necesario preguntarse, si ¿es más eficiente adelantar un proceso de regionalización o fortalecer los departamentos, de acuerdo con el marco institucional actual? (Londoño, 2005).

Para responder dicho interrogante, se sigue lo expuesto por Londoño Hidalgo, quien afirma que un proceso de regionalización en Colombia encuentra un gran problema que es “un gran costo de transacción que debe evitarse a toda costa, sobre todo en el campo de expedición de normas” (Londoño, 2005, pág. 274), dado que se necesitaría no solo de varias reformas constitucionales (especialmente en materia de transferencias) sino de la expedición de normas orgánicas, cuyo costo es superior al de las normas normales por el proceso legislativo que requieren; y de su correspondiente reglamentación para poder llegar a ser aplicado el modelo. Afirma que estas reformas enfrentan un costo de legitimidad institucional, la cual es necesaria no solo para que se puedan hacer las reformas normativas necesarias, sino que las mismas lleguen a buen puerto.

En segundo lugar, se trae a colación un costo de información²⁹ asociado a la incertidumbre de las competencias que asumirían las regiones, y los recursos con que contarían para su operación, toda vez que, aun en el marco institucional actual, no resultan claros los elementos pues dependen de un elemento bastante volátil, como lo es la voluntad de transferir o no, competencias y recursos, de los entes territoriales que los conformen y de la Nación, hacia las regiones.

En tercer orden, se encuentra una alta incertidumbre asociada a la constitucionalidad y legalidad de las normas que se expidan en el proceso de regionalización, toda vez que, en todo proceso de adaptación normativa, existe un riesgo inherente de incongruencia de las nuevas normas con el ordenamiento jurídico que les precede, que se pueda materializar en la declaración de inexecutable o nulidad de dichas normas.

Cuarto, el costo de implementación de las instituciones es uno de sus mayores costos de transacción (Kalmanovitz, 1997), este costo se reduce con la ley 162 de 2019 cuando se establece que las regiones como ente territorial solo se podrán aplicar con posterioridad al 2022; no obstante, continua siendo elevado habida consideración que su implementación depende de muchas variables, las cuales ya fueron explicadas como requisitos para su constitución, entre los que se destaca de nuevo un elemento altamente volátil como lo es la voluntad política del parlamento, de las entidades que las conformen y de los habitantes de la región que la aprueben o imprueben mediante referendo.

Finalmente, existe un costo asociado a la reasignación que se debería hacer en el diseño institucional fiscal de los recursos, toda vez que, confirmando lo que se expuso en precedencia, los recursos de los departamentos son bastante limitados, los recursos de las entidades territoriales dependen en su mayoría, y por regla general, de las transferencias que se hacen desde el sector central y porque se ha encontrado que el mayor obstáculo para el desarrollo de las reformas territoriales ha sido la limitación de recursos financieros (Gaitán Pavía & Moreno Ospina, 1992, pág. 164).

²⁹ Según North (North, 1993) “los costos de información son la clave de los costos de la negociación, que se componen de los costos de medir los atributos valiosos de lo que se está intercambiando y los costos de proteger y de hacer cumplir compulsivamente los acuerdos”.

CAPÍTULO III. SISTEMA POLÍTICO Y REGIONALIZACIÓN

Existen múltiples elementos dentro del sistema político colombiano que juegan en contra de la regionalización. Primero, las élites políticas se resisten a un proceso de reorganización territorial por temor a perder las redes de apoyo ya consolidadas. Segundo, las relaciones clientelares de las élites regionales dependen en gran medida de la burocracia del orden nacional. Tercero, el Gobierno Nacional tiene cada vez mayor incidencia y protagonismo en la política y administración local. Cuarto, existe una gran asimetría territorial en materia fiscal y administrativa en Colombia, dificultando que se de un proceso conjunto hacia la regionalización.

A. Las élites políticas se resisten a un proceso de reorganización territorial: Para entenderlos correctamente, inicialmente resulta necesario aclarar que de acuerdo con Leal, Dávila (1990) y Barón (2015), el sistema político colombiano se caracteriza a resumidas cuentas por ser clientelista y estar influenciado en gran medida por la violencia (Palacios M. , 1995). No obstante, la variable a resaltar para efectos de la regionalización en Colombia será la del clientelismo, dado que los principales impulsores de la Ley 162 de 2019, tienden a enmarcar sus acciones dentro de estas lógicas.

En ese orden de ideas, se entenderá por clientelismo una relación de orden social consistente en:

“una forma de intercambio ínter-personal que implica una larga amistad instrumental en la cual un individuo de más estatus socio económico (patrón) usa su propia influencia y recursos para proporcionar protección y/o beneficios a una persona de menos estatus (Cliente); a su vez, este corresponde al patrón al ofrecerle apoyo y asistencia general, incluyendo sus servicios personales” (Leal & Dávila, 1990, pág. 39).

El sistema político colombiano desde la última parte del siglo XX, reemplaza el sectarismo partidista por el clientelismo como su principal articulador. Leal y a Dávila (1990), explican magistralmente este cambio de la siguiente manera:

“Al perder presencia en la sociedad con el agotamiento de su sectarismo, la estructura del bipartidismo sustituyó el papel coordinador que cumplía su cúpula oligárquica por el clientelismo activado en las regiones. De esta manera, los profesionales de la política en las regiones se convirtieron en el sostén de la actividad partidista, apoyados en las relaciones de clientela que les permitían su articulación con el Estado” (pág. 21).

No obstante, el clientelismo se ha venido adaptando a lo largo del tiempo a las reformas institucionales y nuevas demandas sociales (Njaim, 1996), presentando tres etapas de desarrollo.

Primero se tuvo el clientelismo tradicional o desinstitucionalizado, que es el que mayor incidencia tiene en el ámbito local. Este consiste en que se traza la lealtad a cambio de favores de los políticos y económicos, todo basado en relaciones familiares y de amistad (Leal, 1989).

Posteriormente surge el clientelismo desde los partidos políticos, los cuales, si bien en un inicio logran articular las demandas sociales con base en la ideología, posteriormente lo hacen “truncándose por la búsqueda de algún favor burocrático o económico como condición de fidelidad partidista” (Leal, 1989, pág. 174), disminuyendo la afiliación ideológica y fortaleciendo las relaciones de índole económico y personal.

Finalmente, se encuentra el clientelismo de Estado, el cual surge en razón a que “la debilidad de los partidos, junto a la ambición de las élites de ganar respaldo político, ha llevado a que las prácticas clientelistas se trasladen a las instituciones del Estado, tarea que han hecho los mismos agentes del Estado” (Barón, 2015, pág. 262). Adicionalmente, la apertura del sistema político mediante la eliminación de las barreras de acceso al sistema político³⁰, permitió que se formaran más partidos y movimientos, favoreciendo el surgimiento de un nuevo actor, “los políticos extra-partidos” (Barón, 2015, pág. 262). Esta nueva clase de políticos profundizan aún más el carácter personalista del sistema político colombiano. En este punto, Duque Daza (2006, pág. 33) ha señalado que:

“Del predominio bicolor de los partidos Liberal y Conservador, a través de sus múltiples divisiones, se pasó a un escenario multicolor, con presencia de diversos y numerosos nuevos partidos. No obstante esta transformación, las organizaciones partidistas en Colombia mantienen como característica central, de ahora y de antes, una alta personalización de la política”.

Esta nueva clase de políticos, y los mismos partidos, comienzan a utilizar directamente los recursos del estado para construir lealtades en sus zonas de influencia, fungiendo como agentes focalizadores del gasto público hacia sus territorios (Barón, 2015), la efectividad de esta orientación de recursos les favorece en la consolidación de apoyos electorales.

Habiendo esclarecido lo anterior, resulta pertinente resaltar que para algunos autores en favor de la regionalización el principal obstáculo para implementar este modelo de ordenamiento territorial radica en que las élites políticas se niegan a ceder en favor de un reordenamiento territorial, toda vez que significaría alterar sus circunscripciones electorales, repartos territoriales del poder y redes clientelares consolidadas, provenientes de unas costumbres políticas muy arraigadas (Fals Borda, 1988). Lo anterior dado que los departamentos se desagregan de unidades antiguas provenientes de los Estados Soberanos y de departamentos de mayor extensión, de defectuosa

³⁰ Ejemplo de ello fue la reducción del umbral electoral, entre otras medidas de flexibilización.

figura administrativa, que, en todo caso, no retan suficientemente el poder de los gamonales locales (Fals Borda, 1988), los cuales, dependiendo de su relevancia, y alcance pueden llegar a combinar las tres etapas del clientelismo en su ejercicio político.

Esta resistencia de las élites políticas a los cambios en la estructura del ordenamiento territorial se ven reflejadas en que, de manera explícita en la Ley 1454 de 2011 se establece que las regiones en ningún caso “podrán constituir circunscripción electoral”, en el mismo sentido, y aún violentando el derecho de toda entidad territorial a gobernarse por sus propias autoridades, en la Ley 1962 de 2019, no se modifican en sentido alguno las circunscripciones electorales.

B. Dependencia de la burocracia del orden nacional: Como se mencionó en precedencia, actualmente nos encontramos en un sistema político marcado por el clientelismo de Estado, en donde los profesionales de la política en lo regional, quienes fundamentan sus apoyos en el impulso de políticas públicas que se traduzcan en programas y proyectos orientados a enfocar el gasto en sus regiones (Barón, 2015), son “el sostén de la actividad partidista” (Leal & Dávila, 1990, pág. 21).

Por ello es posible afirmar que, si bien en la composición de los actores del sistema político colombiano, especialmente en el parlamento, “se presenta una situación de amalgama, de combinación entre congresistas, consolidados y nuevos, a la vez que existen diferentes segmentos en ambas cámaras, según su trayectoria y permanencia en el congreso” (Duque Daza, 2011, pág. 2), donde se combinan los viejos caciques electorales concurren con sectores emergentes y nuevos liderazgos (Duque Daza, 2011, pág. 2). El factor decisivo para que estos políticos se consideren como consolidados, se da cuando logran conformar de manera estable recursos de poder, redes de apoyo y vínculos con “la dirigencia política nacional y el poder ejecutivo” (Duque Daza, 2011, pág. 132 y 133), y de esa forma, logran afianzar sus influencias de manera permanente en la burocracia del orden nacional y perpetuarse en sus cargos.

Lo anterior no solo les permite focalizar el gasto, así como la continuidad o conformación de programas y proyectos en sus territorios, sino que les permite contar con un “capital humano” propio dentro de la burocracia nacional para asegurar lo anterior y conseguir los apoyos necesarios para consolidar su continuidad.

Para ello es de resaltar que, como lo resalta Duque Daza (2006) recordando lo dicho por Eduardo Díaz (1986), la importancia de la burocracia del orden nacional, que es la de mayores

proporciones para las clases políticas regionales, especialmente para los congresistas, se desprende del funcionamiento regional del clientelismo, que se exhibe en 4 niveles:

“1) el jefe político regional, que maneja dos escalas de relaciones: frente al poder central es cliente, en lo regional es patrón. Mantener su posición depende de la capacidad de negociación a nivel central y del electorado que aporte a sus partidos. Las cabezas de listas al Senado provienen de este nivel.

2) Los *subalternos inmediatos del jefe político* que controlan subregiones a través de gente de confianza. A partir de sus negociaciones y aportes electorales definen posiciones en las listas al Senado y a la Cámara de representantes. No siempre se negocian y se producen enfrentamientos, en ocasiones el traslado de la clientela a otro jefe político o el inicio del propio grupo aparte.

3) Los *funcionarios públicos*, cuya posición depende de su eficiencia electoral, que también aspiran a hacer carrera y escalar en escaños de elección popular.

4) Los *líderes o capitanes o tenientes políticos* realizan el trabajo operativo. En muchos casos surgen de este nivel candidatos a los Concejos municipales. En esta lógica general, un jefe regional es la suma teórica de clientelas, lo que involucra una estrategia individual para desarrollar y mantener un electorado cautivo y confiable, e ilustra el fortalecimiento del poder electoral de los líderes partidistas regionales” (Duque Daza, 2006, págs. 183-184) (Negrilla fuera del texto).

Sin perjuicio de los procesos de descentralización administrativa y fiscal que se adelantaron y profundizaron en Colombia según ya se ha explicado, en el último tiempo se ha vivido un proceso de recentralización del poder, ello en la medida que, “el manejo de los recursos públicos se define desde el alto gobierno” (Barón, 2015).

Lo anterior dado que, como se señaló anteriormente, la mayoría de los recursos de las entidades territoriales provienen de las transferencias que se dan desde el sector central. Razón por la cual, los congresistas, alcaldes y gobernadores se han transformado en agentes focalizadores del gasto, los cuales tienen como una de sus principales tareas solicitar más recursos al Gobierno Nacional para sus regiones, lo que se traduce en constantes “romerías” de autoridades locales todas las semanas en la capital (Verano de la Rosa, 2019).

En el mismo sentido, Roberto Gerlein, parlamentario durante más de 40 años seguidos explicó en una entrevista realizada en el año 2018 que:

“El centralismo en Colombia está más fuerte que nunca. Si tu vas a Bogotá y pasas por las oficinas públicas verás a los alcaldes y los gobernadores circulando por los despachos de los ministros, buscando apoyo económico para la financiación de las obras que tienen pendientes en sus departamentos y municipios. Hoy más que nunca el poder presidencial en Colombia es ubicuo, todopoderoso, lo que el Presidente quiere, y con el Presidente los muy ricos, es lo que en Colombia se hace. Como me dijo una vez Abelardo Forero Benavides: las cosas que pasan en el país pasan entre la Séptima con 24 y el Palacio Presidencial” (Gerlein, 2018).

Dicho fenómeno es contrario a la regionalización, entendida como un estadio a la federalización, es decir un proceso de repartición del poder sobre una base territorial. Toda vez que esta expresión como tendencia de configuración federal busca crear un marco institucional que permita resistir a la tendencia natural de concentración del poder (Cameron, Falletti, 2005; y Weingast, 1993). Por lo cual, que la dirección de los recursos se direcciones desde el orden central, y ello sea un mecanismo bajo el cual se articulan los poderes nacionales, es claramente contrario a la separación del poder sobre base territorial que se quiere alcanzar³¹.

C. Incidencia del Gobierno Nacional en la política y administración local: Desde el gobierno de Álvaro Uribe, con la expedición de políticas públicas de alcance nacional que interfieren en competencias territoriales; y en virtud de la realización de consejos de seguridad, hoy denominados talleres construyendo país se ha profundizado el proceso de recentralización política; lo cual se suma al componente económico de distribución de recursos desde el alto gobierno central anteriormente mencionado.

En este sentido, Duarte (2011), recordando a César Gaviria sostuvo que, por gracia de estos consejos de seguridad: “prácticamente no hay un gobernador o un alcalde que pueda adelantar una obra sin que se necesite permiso de Planeación Nacional, o de un ministerio, o de la misma Presidencia, (...) el gobierno de Uribe Vélez (...) ha interferido las funciones de las asambleas, de los concejos y de los alcaldes, al decirle a todo el mundo qué debe hacer y supeditar todas las obras a su voluntad” (2011, pág. 20).

De igual manera, el ex Senador Roberto Gerlein indicó que:

“El presidente en Colombia lo dispone todo, maneja todo lo que tenga alguna significación en la orientación del país, no hay un rincón de la vida nacional donde no pueda influir. El Congreso no es la excepción. El poder tiende a concentrarse, esa es la ley de hierro de las oligarquías de las que han hablado los tratadistas que se preocupan por estudiar el funcionamiento del poder” (Gerlein, 2018).

De esta forma se materializa la problemática planteada por Hommes (1996), en donde el gobierno central reasume la financiación y determinación directa de ciertos servicios, promoviendo la recentralización, y creando una presión indebida en el presupuesto nacional,

³¹ Según (2005, pág. 248) estas tendencias de configuración federal persiguen un estado de separación del poder que se exprese constitucionalmente en 3 dimensiones. Primero, que se de una división vertical del ejecutivo. Segundo, que se de una separación horizontal en el nivel subnacional del legislativo como expresión de capacidad de decidir sobre sus propios asuntos e intereses. Tercero, que el poder judicial tenga una expresión territorial propia no dependiente del nivel central para interpretar y hacer cumplir las normas expedidas por el legislativo de las unidades subnacionales.

debido a que la mayoría de los gastos se deben financiar de dos formas. Primero, mediante la participación de las entidades territoriales en las rentas nacionales; y segundo, mediante transferencias específicas encaminadas a obtener apoyos políticos (Hommes, 1996, pág. 21). Lo cual no solo afecta la regionalización como proceso federal, sino que entorpece la misma descentralización del Estado Colombiano perseguida por la Constitución de 1991.

D. La asimetría territorial y apoyos insuficientes: La asimetría tiende a estar presente en todo modelo de organización territorial, dado que las comunidades en el territorio son diversas. Por lo que, a mayor territorio y/o población, mayor tiende a ser la asimetría que se presenta en un territorio determinado. Entendiendo por asimetría que las unidades subnacionales tienen características que las separaran de forma importante los intereses y capacidades de las unidades subnacionales, de las demás o del sistema en su totalidad (Tarton, 1999). Respecto de la asimetría se ha resaltado que:

“...un carácter fuertemente asimétrico es indeseable. La presencia de este elemento introduce mayor complejidad a una organización territorial, como mayores posibilidades de conflicto. Es necesario entonces, para garantizar la existencia del Estado, un mínimo de homogeneidad estructural, competencial y financiera que permita la gobernabilidad” (Suelt Cock V. , 2013, pág. 325).

La asimetría territorial que se busca resaltar en el presente estudio es aquella que se presenta principalmente en materia fiscal y en materia de representación política.

En materia fiscal, se tiene que este es un país con enormes disparidades fiscales horizontales, las cuales surgen de la diferencia entre las necesidades de gasto y la capacidad fiscal de un gobierno subnacional respecto de los demás gobiernos subnacionales (Norrie, Percy, & Wilson, 1982) (Porto & Rosales, 2008).

Por un lado, los departamentos presentan una menor asimetría que los municipios, los cuales tienen 2 categorías adicionales a las otorgadas a los departamentos en virtud de la Ley 617 de 2000, lo cual tiende a que se agrupen más que los municipios por su menor diferenciación (Bonnet, 2016). No obstante, se encuentran departamentos con una menor brecha como Antioquia, Valle, Caldas y Cundinamarca, mientras otros tienen una brecha bastante amplia, como el Chocó, y Vaupés y Guainía, los cuales correspondientemente integran las primeras y las últimas categorías creadas por la Ley 617 de 2000 (Ferguson, Molina, Robinson, & Vargas, 2017).

Desde la doctrina se ha afirmado que estas inequidades regionales en Colombia responden a deficiencias institucionales de largo plazo, que incluso se remontan a la colonia, en donde son fundamentales las “variables de ingreso y actividad económica, variables de capital humano, medidas de pobreza y desigualdad, variables de comportamiento político, variables de aislamiento geográfico, y variables de esfuerzo o dependencia fiscal” (Vargas & Cortés, 2012, pág. 2; Ferguson, Molina, Robinson, & Vargas, 2017).

Ello se ve representado en que Cundinamarca, Antioquia y el Valle del Cauca, es decir 3 de los 32 departamentos agrupan más del 55% de la riqueza en el país, a la vez que reúnen poco menos del 50% de la población (Departamento Nacional de Estadística - DANE, 2019). Con base en esta asimetría departamental es que se ha propendido por el fortalecimiento de los departamentos en vez de la implementación de un modelo regional, ya que se ha considerado:

“Primero que cambios precipitados en la Constitución hay que darle oportunidad a las leyes que ya se han expedido para que se consoliden y den los frutos esperados, luego del gran esfuerzo invertido en su elaboración, aprobación y ejecución.

(...)

...no es posible que la suma de departamentos pobres, pueda dar lugar a regiones solventes. Es que la suma de las pobrezas jamás puede generar riqueza” (Zafra Roldán, 2002).

Esta concentración en la disposición de recursos ha sido calificada por la doctrina (Falleti, 2010) como un proceso centralista, en donde se consagran alianzas entre las élites políticas para concentrar y consolida sus redes de apoyo en torno al agenciamiento de los recursos. En ese sentido, Falleti (2010, pág. 144) ha puesto de presente como en las reformas de descentralización que se han dado en Colombia en el último tiempo, los políticos tradicionales estaban altamente interesados en servir de mediadores entre el Gobierno Nacional y el nivel local.

Por otro lado, desde la representación política se encuentran dos elementos que entorpecen los procesos de regionalización.

Primero existen departamentos que son regiones por sí mismos, como Antioquia, Cundinamarca o Santander; mientras que hay otros que juntos conforman una región, como Quindío, Caldas y Risaralda. Ello ha generado que no se cuente con los apoyos políticos suficientes por falta de interés de varias clases dirigentes de estos departamentos, a quienes no les interesan estos procesos de regionalización ya que cuentan con organizaciones administrativas departamentales relativamente robustas y un poder de negociación suficiente frente al Gobierno Nacional (Navas, 2019).

Sobre este último punto, se ha resaltado que en Colombia:

“la ausencia de esa división de poder ha generado un problema territorial agudo en Colombia que se ha manifestado en la ausencia de presencia estatal en territorios, el desequilibrio de inversiones e infraestructura y el impedimento de articular los mercados locales con los nacionales. A esta situación debe agregarse la ausencia de participación de los entes periféricos, departamentos y municipios, en los grandes temas políticos y económicos del Estado” (Sueli Cock V. , 2013, pág. 326 y 327).

Lo anterior, no solo impide que se de un modelo regional apropiado, en donde las regiones puedan tener verdaderamente un papel asociativo y organizativo de las expresiones políticas y sociales de carácter regional, sin que tengan que competir con los Departamentos que son regiones en sí; sino que por el contrario se puedan coordinar armónicamente ambas entidades territoriales.

Segundo, se tiene que existe una representatividad territorial asimétrica en el Congreso de la República³². Se hace énfasis en el órgano legislativo, toda vez que, como lo indica la constitución y la Ley 1454 y la Ley 1962, la regionalización debe pasar por el procedimiento legislativo para convertirse en una realidad. Esta asimetría esta dada por la concentración del voto en las elecciones a Senado, y por el papel de agentes focalizadores del gasto público territorial de los congresistas en el sistema clientelar antes mencionado.

Al respecto se tiene que los representantes a la cámara deberían representar los intereses del orden territorial; mientras que los senadores hacen lo propio respecto de toda la Nación. Sin embargo, los congresistas se ven convertidos en agentes regionales focalizadores del gasto en primera línea, ya que son los que tienen mayor poder de negociación frente al Gobierno. Lo anterior dado que las reformas presupuestarias, la aprobación del plan nacional de desarrollo, y las reformas tributarias requieren de la aprobación del parlamento, y su procedimiento legislativo se convierte en un escenario de negociación directo entre el ejecutivo nacional, orientador de los recursos y estos políticos regionales que buscan conservar sus apoyos concentrados territorialmente.

En lo anterior se debe incluir a los Senadores, quienes, a pesar de tener una circunscripción nacional, presentan una alta concentración territorial del voto. Al respecto, se ha demostrado que los sufragios a la cámara alta del parlamento colombiano se tienden a concentrar departamentalmente. En este punto, se tiene que los votos se agrupan en la región de la cual es originaria el parlamentario o donde tiene influencia, pues son muy pocos los senadores que

³² Para el efecto es necesario resaltar que constituyen la circunscripción electoral es a nivel nacional para la elección del Presidente y Senadores de la República, y se divide en departamentos, municipios, y localidades para Representantes a la cámara, gobernadores, diputados departamentales; concejales, alcaldes; y, ediles respectivamente.

logran distribuir su electorado de manera dispersa en el territorio nacional (Gómez Albarello & Rodríguez Raga, 2007; Rodríguez Raga, 2006).

La asimetría en la representatividad legislativa en el país, se pone de manifiesto cuando es posible constatar que en las elecciones parlamentarias de 2018 la Región Caribe³³, cuenta con 30 senadores, mientras que, en Bogotá y Cundinamarca, que son las entidades territoriales que cuentan con mayor población y mayor peso económico, apenas contó con 17 senadores. Le siguen la Región Pacífica³⁴, la Región Oriente³⁵ con 16; Antioquia y el Eje Cafetero³⁶ con 15 y la Región Centro Occidente³⁷ con apenas 7 (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2018). Adicionalmente, existen departamentos que no contaron con una representación significativa en el Senado, como Amazonas, Guaviare, Guainía, Vichada, Putumayo, Vaupés y Chocó, los cuales, en coincidencia, son los de mayor disparidad fiscal horizontal.

En ese sentido, es de resaltar el liderazgo tomado por los políticos de la Región Caribe en la regionalización. Senadores y gobernadores de la región, apoyaron la expedición de la Ley 1962 de 2019, la cual, como ya se explicó, carece de elementos para desarrollar un proceso de regionalización como tendencia de configuración federal. Así las cosas, se podría pensar que la expedición de la Ley 1962 de 2019, mas que propender por la implementación de un modelo regional, se introdujo con el objetivo de ser una plataforma agregada de negociación de los políticos regionales frente al Gobierno Central para facilitar su tarea de focalización del gasto público hacia sus territorios mediante la agregación de demandas.

CAPÍTULO IV. EL CASO DE LA REGIÓN CARIBE

En el presente capítulo se expondrá de manera breve las características generales de la región caribe, su composición y antecedentes en el proceso de regionalización. Posteriormente, se adelantará un análisis con el cual se pretende conocer el alcance de la regionalización administrativa de la Ley 1962 en esta región, con base en los elementos del marco institucional y del sistema político previamente expuestos.

El Caribe Colombiano se compone de 8 departamentos, los cuales presentan entre si grandes brechas horizontales, en donde se tiene departamentos con un nivel alto de necesidades básicas

³³ San Andrés Providencia y Santa Catalina, Atlántico, Córdoba, Bolívar, Cesar, Magdalena y Sucre.

³⁴ Valle, Cauca y Nariño.

³⁵ Norte de Santander, Santander, Boyacá, Casanare y Meta.

³⁶ Antioquia, Caldas, Risaralda y Quindío.

³⁷ Tolima, Huila y Caquetá.

satisfechas como el Atlántico, y con niveles muy bajos como la Guajira y el Sur de Bolívar, lo que hace de la Región Caribe una de las regiones más desiguales del país (Observatorio de condiciones socioeconómicas del Atlántico, 2017). No obstante, esta región representa el 15,2% del PIB nacional³⁸ en 2018 (Departamento Nacional de Estadística - DANE, 2018), y más del 22% de la población total.

La clase política de la Región Caribe Colombiana es una de las más consolidadas dentro del sistema político nacional. Su formación se remonta a la colonia, y se ha consolidado en torno a los principales polos de desarrollo económico de la región (Ospina, 2018). Muestra de lo anterior es que actualmente es la región de mayor representación en el parlamento y que el Departamento del Atlántico, principal polo económico de la región, cuenta con el mayor número de Congresistas del País a pesar de tener tan solo un poco más de 2 millones de habitantes.

La élite política costeña ha sido la principal impulsora de la regionalización en Colombia, y lo sigue siendo. La bancada caribe dentro del Congreso de la República, así como figuras tales como el doctor Eduardo Verano de la Rosa, actual Gobernador del Atlántico, han sido los principales promotores de la Ley 1962 de 2019, que, a pesar de sus defectos, se configura el hito más representativo del camino hacia la regionalización. Del mismo modo, desde la doctrina, varios costeños que han liderados estos procesos en pro de la regionalización, como ha sido el caso del doctor Fals Borda, Colón, Del Vecchio, y Eduardo Verano.

Adicionalmente, fue la primera CORPES que se creó en el país, pero más importante aún, en el marco de la elecciones nacionales del 2010, se le consultó a los habitantes de los departamentos de la región si estarían de acuerdo con la creación de la región caribe, a lo cual cerca de dos millones y medio de personas, la mayoría de los sufragantes en ese momento, respondieron afirmativamente (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2010).

Varios autores (Colón Cárdenas & Del Vecchio Domínguez, 1999) (Rodríguez Navarro) afirman que el apoyo a la regionalización en la Región Caribe se remonta a independencia, en virtud de la cual, con la adopción del modelo republicano unitario se generaron tensiones en las relaciones de la Costa Caribe con las demás regiones del país en razón a su lejanía.

³⁸ Aproximadamente la mitad de lo que representan Bogotá y Cundinamarca según el Departamento Nacional de Estadística -DANE.

Lo anterior se ve manifiesta por primera vez cuando en el siglo XIX en el marco de la Guerra de los Supremos, Carmona asume el mandato de los supremos en la Costa Caribe, lo que posteriormente deriva en que, en los años 1860 las élites políticas de la región participaran activamente en la federalización de Colombia “a través de los decisivos los pactos de Cartagena (1860) y La Unión (1861), bases jurídicas y políticas de la Convención de Rionegro que debía organizar la República” (Colón Cárdenas & Del Vecchio Domínguez, 1999, pág. 141). Posteriormente en 1914 se crea la liga costeña, cuyo fin era la promoción del desarrollo de la Región Caribe. Sin embargo, durante todo el siglo XX se constató que el sectarismo partidista apaciguó la regionalización (Colón Cárdenas & Del Vecchio Domínguez, 1999, pág. 142)

De manera más reciente se encuentra que la primera región de planificación que se crea el país en los años 80 fue la Región Caribe³⁹, que posteriormente y en la actualidad constituye una Región Administrativa y de Planificación junto con la Región Central⁴⁰, la Región Pacífica⁴¹ y el Eje Cafetero⁴².

En la actualidad, el sistema clientelar, resistente a los cambios en el ordenamiento territorial, altamente dependiente de la burocracia nacional, y la recentralización del poder en cabeza del presidente han diezmado las pretensiones regionalistas de las élites costeñas. En consecuencia, la RET Caribe estará llamada a ser una plataforma de concentración de las élites regionales en torno al centro político económico de Barranquilla de cara a facilitar las negociaciones en bloque con el Gobierno Nacional, en pro de mejorar el papel focalizador del gasto público de las élites políticas costeñas.

Sin duda alguna, la Región Caribe es una de las que tiene un mayor potencial para erigirse en RET en los términos de la Ley 1662 de 2019, especialmente porque sus dirigentes políticos han sido los principales impulsores de las reformas, y los mismos cuentan con la principal representación de todas las regiones en el legislativo. No obstante, desde el punto de vista institucional se presentan obstáculos de índole administrativo y fiscal que impiden la regionalización como estadio hacia la configuración federal.

Desde el punto de vista administrativo, como en el caso de las demás RET que se creen, la Caribe no contaría con competencias propias más allá de aquellas que le deleguen los departamentos y

³⁹ Departamentos del Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, Magdalena, la Guajira y Sucre.

⁴⁰ Integrada por el Distrito Capital, y los departamentos de Cundinamarca, del Tolima, del Meta y Boyacá.

⁴¹ Departamentos de Valle del Cauca, Chocó, Cauca y Nariño.

⁴² Departamentos de Caldas, Risaralda y Quindío.

distritos que la lleguen a integrar. Sin embargo, es de resaltar que la RAP Caribe es una de las de mayor antigüedad, y que a 2022, fecha en la que podrían comenzar a funcionar las RET, ya tendría los 5 años de funcionamiento requeridos.

Desde lo fiscal, la Región es una de las de mayor dependencia de las transferencias del orden nacional. Si bien los distritos que la conforman, presentan una capacidad de generación de recursos propios superior a la del promedio nacional, solamente los departamentos del Atlántico y Bolívar alcanzan la categoría 1, mientras que la Guajira; San Andrés, Providencia y Santa Catalina, y Sucre; se ubican en las categorías inferiores (Ministerio del Interior y Contaduría General de la República, 2019). En ese sentido, solamente los dos primeros tienen cierto nivel de autonomía dado por la generación de recursos propios, mientras que los demás dependen profundamente de las transferencias nacionales.

En sentido similar, las brechas fiscales entre los distintos departamentos se incrementan aún más cuando se trata de necesidades básicas insatisfechas. Mientras el Departamento del Atlántico es uno de los 3 departamentos con mejores indicadores, el departamento de la Guajira, es el de peores indicadores del país, lo que pone de presente como existe un alto nivel de dependencia del Gobierno Nacional y sus recursos para la satisfacción de estas necesidades que impide una mayor autonomía frente al gobierno nacional.

En tratándose de las barreras impuestas por el sistema político. El sistema clientelista es el principal enemigo de la regionalización como estadio hacia la configuración federal en el Caribe colombiano, toda vez que las continuidades de los clanes políticos clientelistas (Ospina, 2018; Duque Daza, 2014); y la concentración territorial del voto en elecciones parlamentarias, propias de nuestro sistema clientelar, se evidencian aún con mayor claridad en la región Caribe (Gómez Albarello & Rodríguez Raga, 2007). En este punto, se han postulado varios ejemplos de clanes clientelistas que resaltan en la región por sus dimensiones y continuidades. Al respecto, León Valencia, Director de la Fundación Paz y Reconciliación, en conversación con la Agencia de Noticias EFE señaló que:

“Los Char, son el más poderoso clan del país, encabezan una lista larga de apellidos y nombres que conforman grupos regionales de poder. (...) Otros caciques activos son Bernardo “Ñoño” Elías Musa Besaile (del departamento de Córdoba), Yahir Acuña (Sucre), la familia Gnecco (Cesar), Juan Francisco “Kiko” Gómez (La Guajira) y los Zucardi (Bolívar), algunos de ellos más conocidos por sus líos judiciales que por su obra de Gobierno” (Portafolio, 2019).

Respecto de la dependencia de la burocracia nacional, los 30 senadores de la bancada caribe cuentan con un gran poder de negociación con el sector central. Ello se ve manifestado en que el Departamento del Atlántico, el de mayor cantidad de senadores de Colombia, fue el que más incrementó sus recursos para el año 2020 dentro del Presupuesto General de la Nación, en su componente de regionalización de la inversión, incrementándose en cerca de 200.000 millones de pesos, superando a departamentos como Antioquia, y Cundinamarca.

En el mismo sentido, todos los departamentos de la región suman poco más de 8 billones de pesos, lo cual supera poco menos del doble, los recursos destinados para Antioquia, Valle del Cauca y Cundinamarca juntos, que son los departamentos con mayor nivel de inversión y mayor actividad económica del país (Cingüeza Riaño, 2019). Lo anterior pone de manifiesto la gran incidencia de las élites políticas costeñas en el ejecutivo nacional, toda vez que estas partidas presupuestales siempre requieren del visto bueno del Gobierno Nacional, específicamente, del Ministerio de Hacienda.

Respecto a la incidencia del Gobierno Nacional en el ámbito de competencias de las autoridades regionales en el caribe, se presentan dos elementos. El primero es la necesidad de recursos del orden nacional para cerrar las brechas fiscales antes mencionadas en la mayoría de departamentos de la región, en donde la intervención del Gobierno Nacional se hace necesaria por falta de capacidad de los gobiernos departamentales en materias de agua potable y saneamiento básico en zonas como la Guajira, el sur del César, o el Sur de Bolívar.

El segundo está dado por el desarrollo de proyectos de gran incidencia nacional que desplazan las competencias de las autoridades locales a causa de su relevancia nacional. A manera de ejemplo se expone como los puertos, la navegabilidad del río Magdalena, el turismo de los parques nacionales naturales en la región y los proyectos mineros y petroleros de la zona son de gran incidencia para el desarrollo de la región, y aportan en gran medida en su crecimiento y desarrollo económico (Aguilera Díaz, Reina Aranza, Orozco Gallo, Yaburdy Vega, & Barcos Robles, 2013). Sin embargo, la mayoría de esas materias, en la regulación de esas actividades económicas y dirección de los proyectos asociados, son competencia del Gobierno Nacional, por lo que muchas veces se desplaza a las autoridades locales en el liderazgo de ese crecimiento y desarrollo económico.

En cuanto a las asimetrías territoriales, si bien en la Región existen departamentos con mayor población, o mayor o menor producto interno bruto, y mayor o menor territorio, no se podría

decir que alguno de ellos constituye una región en si misma, salvo en el caso de San Andrés, Providencia y Santa Catalina que se podría clasificar como una región insular. No obstante, en materia fiscal, se tiene una marcada asimetría en donde se tiene un departamento en categoría 4, dos en categoría 3, dos en categoría 2 y dos en categoría 1, de acuerdo con los parámetros de la Ley 617 de 2000. En tratándose de representatividad en el parlamento, todos los departamentos cuentan con una representación significativa, no obstante, sobresalen entre los demás los departamentos del Atlántico y Córdoba, que son primero y segundo en número de congresistas a nivel nacional.

Al no tener marcadas asimetrías, se logra con mayor facilidad la unidad regional, por lo que este elemento se descarta como obstáculo para el proceso regional, enfocándose en el sistema político clientelista y en la dependencia fiscal como principales causas de la resistencia a la regionalización. Dicha resistencia se puso de presente cuando, a pesar de ser los congresistas y gobernadores de la región los principales impulsores de la iniciativa y del articulado del proyecto de ley que se convirtió en la Ley 1962 de 2019, no se alteraron las circunscripciones electorales, ni los recursos de los departamentos.

En virtud de lo expuesto, se trae a colación nuevamente que, a corto y mediano plazo la principal ambición en la conformación de la Región Caribe es contar con un instrumento de cohesión de las diferentes clases políticas departamentales para incrementar su poder de negociación frente al Gobierno Nacional, con el fin de ser más efectivos en su papel de agentes focalizadores del gasto público, y no se trata de una iniciativa de integración regional, especialmente, porque no cuenta con competencias ni recursos propios, que den claridad de sus funciones administrativas. Ello se ve reflejado cuando los más importantes impulsores de la regionalización costeña afirmaron lo siguiente:

“Basta decir que la integración de la Costa es la primera necesidad regional. La Costa debe integrarse para presentarse ante el país, ante el Centralismo capitalino, como un bloque sólido cuyas demandas deben ser atendidas con prioridad” (Colón Cárdenas & Del Vecchio Domínguez, 1999, pág. 150).

Esta herramienta permite acabar con las peregrinaciones que deben hacer los alcaldes y gobernadores por las instituciones del nivel central con el fin de obtener apoyo para los proyectos regionales” (Cepeda, 2019).

“¿Qué herramientas le otorga la Ley de Regiones a los departamentos?: Por ejemplo se podrán presentar proyectos, hacer gestiones. Ya no existirán talaqueras para que una entidad territorial regional maneje recursos de carácter nacional. En adelante se podrá, además, tener planes de desarrollo con carácter regional” (Verano de la Rosa, 2019).

CONCLUSIÓN

En el presente estudio se entendió la regionalización como estado intermedio hacia la federalización entre el Estado unitario y el federal, el cual se caracteriza porque las competencias territoriales y nacionales se trasladan al ámbito regional, que le permiten tener una verdadera autonomía política que se traduzca en facultades materialmente legislativas, las cuales se garantizan constitucionalmente (Katine y Sierra Cadena, 2016). El modelo regional hace parte de la tendencia de configuración federal, toda vez que implica un proceso de transferencia de poder de un centro a unidades subnacionales por fuera de ese centro, que se ve representada en capacidad de decisión, competencias y recursos. Este modelo responde a la actual tendencia de configuración federal de los Estados, y a las demandas de élites y comunidades políticas dentro de sistemas unitarios por una mayor cercanía y capacidad para gerenciar directamente sus intereses, sin romper con el principio de unidad.

En ese sentido, en Colombia el marco institucional y el sistema político clientelista han impedido e impiden que se adopte el modelo regional de organización territorial. El mismo se estructura principalmente mediante los artículos 285 a 330 de la Constitución Política; la Ley 1454 de 2011, la Ley 715 de 2001 y para lo específico de las RET la recién expedida Ley 1962 de 2019. En materia fiscal, el marco institucional está estructurado principalmente mediante la Ley 1176 de 2007, Ley 819 de 2003, la Ley 617 de 2000, la Ley 550 de 1996, y la Ley 358 de 1997.

Dentro del marco institucional, se tienen requisitos de formación, así como elementos de índole administrativo y fiscal que impiden la regionalización.

Primero, dentro de los requisitos de formación de las regiones, se resalta que su existencia no depende de sí mismas, sino de la voluntad política de las unidades subnacionales que las conformen y del poder central, representado en el legislativo que apruebe su creación mediante una ley, y posteriormente expida los estatutos de esta región. Ello tiene serias implicaciones en materia de autonomía política, toda vez que la misma se ve condicionada por completo a la voluntad de la Nación y de las entidades territoriales que las conforman, niega a las regiones la posibilidad de tener circunscripción electoral propia, y de elegir a sus autoridades de manera directa, lo que las impide tener el carácter completo y características propias de entidad territorial.

Adicionalmente, se imponen numerosos requisitos para su creación, los cuales no solo son los propios para crear una RAP, sino que se deberá contar con la autorización de Asambleas y/o Concejos Distritales; haber funcionado como Región Administrativa y de Planificación por lo menos durante cinco años; elevar una solicitud al Congreso de la República que contenga las constancias de lo anterior; un documento técnico de soporte que justifique su pertinencia orgánica, institucional y la propuesta de hoja de ruta para su conversión, sólo hasta el año 2022; presentar del proyecto de ley respectivo al Congreso de la República; y, que el proyecto de Ley sea aprobado por los ciudadanos de los departamentos o distritos que conforman la región vía referendo. Lo cual hace demasiado onerosa su conformación resistiéndose a la regionalización.

En materia administrativa, el marco institucional las instituye como una nueva figura asociativa de los departamentos y eventualmente de departamentos y distritos. Tampoco, se definen claramente sus competencias; las cuales no les son propias, sino que se transfieren desde el orden nacional, departamental o distrital a voluntad de éstos entes. No se les permite la elección directa de sus autoridades, ni cuenta con una organización interna bien definida más allá de una Junta Regional y un Gerente Regional, los cuales se subordinan a la voluntad de los representantes de las unidades subnacionales que los conformen que integrarían las juntas. Por lo anterior, se puede decir que en materia administrativa, las regiones no superan la naturaleza de un esquema asociativo y se constituyen en una manera adicional de dividir el territorio, agrupando departamentos y/o distritos.

En materia fiscal, se tiene un alto nivel de dependencia de las transferencias del orden territorial por parte de las entidades territoriales que re-centraliza el poder. Existe una baja capacidad para la generación de recursos propios por parte de los departamentos, y aún más de las regiones, quienes no cuentan con facultades impositivas a diferencia de las demás entidades territoriales. Las regiones no tienen derecho a participar en las rentas nacionales y dependen de los aportes que quieran hacerles las unidades subnacionales que las componen. Los departamentos, principales integrantes de las futuras regiones son las entidades territoriales que más dependen de las transferencias desde el orden nacional, y cuentan con la menor capacidad para generar recursos propios dentro del esquema fiscal actual. Finalmente, la Nación enfrenta limitaciones importantes para transferir recursos a las regiones por cuenta de las normas rígidas del Sistema General de Participaciones y el Sistema General de Regalías.

En virtud del actual marco institucional las regiones representan un alto costo de transacción que hace más eficiente que se opte por el fortalecimiento de los departamentos. Se encontraron

elevados costos de reforma normativa, de información, de implementación y de reasignación de recursos dentro del marco institucional actual que muestran que no resulta adecuado la implementación del modelo regional, toda vez que existen unas prácticas políticas, administrativas y fiscales arraigadas que, sumado a que la existencia, recursos y competencia de las regiones no dependen de ellas mismas, eleva la incertidumbre y barreras para la implementación del modelo regional de ordenamiento territorial.

Finalmente, en tratándose del sistema político, la Ley 1962 de 2019 no realiza reformas profundas o consecuentes del régimen político nacional ni territorial que favorezcan la regionalización. Por el contrario, consagra un instrumento de agregación de las élites políticas regionales de cara a negociar en bloque con el Gobierno Nacional y así poder realizar, de manera más adecuada, su papel como agentes focalizadores del gasto público hacia sus territorios. Lo anterior está dado por cuatro elementos.

Primero, las élites políticas se resisten a un cambio en el ordenamiento territorial que altere el sistema político clientelista. Ello se pone de presente cuando la Ley 1454 de 2011, establece que las regiones en ningún caso “podrán constituir circunscripción electoral”, en el mismo sentido, y aún violentando el derecho de toda entidad territorial a gobernarse por sus propias autoridades, en la Ley 1962 de 2019, no se modifican en sentido alguno las circunscripciones electorales.

Segundo, la política regional depende en gran medida de la burocracia del orden nacional. Los profesionales de la política en lo regional, quienes fundamentan sus apoyos en el impulso de políticas que se traduzcan en programas y proyectos orientados a enfocar el gasto en sus regiones, son “el sostén de la actividad partidista dentro del sistema político clientelista. Ello se debe a que la mayoría de los recursos de las entidades territoriales provienen de las transferencias del sector central, y el manejo de esos recursos se define desde el alto gobierno. Lo anterior favorece que se incremente el poder del Presidente, y que se re-centralice el poder conforme se concentra la capacidad de decisión sobre el destino de los recursos; siendo ello contrario a las tendencias de configuración federal.

Tercero, la regionalización se ve atacada desde el sector central con su creciente incidencia en las competencias propias de las entidades territoriales, lo cual re-centraliza el poder en cabeza del ejecutivo nacional. Lo anterior se ve favorecido por la realización de actividades como los consejos de seguridad adelantados durante el Gobierno Uribe Vélez; por la capacidad de incidir

del presidente en cualquier rincón de la vida política nacional; y, por la financiación directa de programas y proyectos territoriales por parte del sector central.

Cuarto, existe una asimetría en materia territorial que impide un apoyo homogéneo hacia la regionalización. En ese punto concurren tres elementos que se podrían resumir en que: 1) existen departamentos que son regiones por sí mismos, y otros que juntos conforman una región, lo que ha impedido que se de un proceso de regionalización armónico ya que existen departamentos más interesados que otros en realizar este proceso por la diferencia en sus necesidades. 2) En materia económica la brecha fiscal horizontal de los departamentos se diferencia mucho entre aquellos que se encuentran en la primera categoría y la categoría especial a los que se encuentran en cuarta categoría, lo cual, sumado a la concentración del 55% de la riqueza en 3 departamentos dificulta que los demás cuenten con recursos suficientes para adoptar el modelo regional. 3) Los departamentos están representados de manera asimétrica en los canales institucionales que llevan a cabo la implementación del modelo regional, es decir en el Congreso de la República, lo cual dificulta que muchas regiones cuenten con los apoyos y mayorías necesarias para adelantar el proceso.

En ese orden de ideas, se tiene que en Colombia no se ha implementado el modelo regional de organización territorial por dos variables principales. Primero se tiene un marco institucional débil en materia administrativa y fiscal, que no le da las características, competencias ni recursos suficientes a las regiones, si quiera, para ser consideradas entes territoriales plenos, y mucho menos para ser un estadio medio hacia la federalización. Segundo, Colombia cuenta con un sistema político clientelista a nivel territorial que se resiste al cambio y que no cuenta con apoyos suficientes para emprender este camino por cuenta de una recentralización del poder en cabeza del Gobierno Nacional, agravado por la asimetría territorial horizontal que existe.

No obstante, es de reconocer que la Ley 1662 de 2019, es un hito importante en el proceso de regionalización, toda vez que es la primera vez que en el país se consagra formalmente a la región como ente territorial. No obstante, es claro que aún se está muy lejos de la implementación de un modelo regional. Sin embargo, se considera que este debe ser el camino que debe emprender el ordenamiento territorial, toda vez que Colombia cuenta con una sociedad de demandas heterogéneas, diversa étnica y culturalmente, de marcadas asimetrías en lo sus territorios, en donde el fortalecimiento del Estado en lo regional es algo imperioso para satisfacer de mejor manera las necesidades de la población, reducir las brechas horizontales,

acerar el Estado a la población y reducir la violencia por ausencia de la presencia estatal en el territorio.

BIBLIOGRAFÍA

Fuentes Normativas

Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Constitución Política*. Bogotá: Diario Oficial.

República Española. (1931). *Constitución Política*. Madrid: Cortes Constituyentes.

Congreso de la República. (1998). *Ley 489 de 1998*. Bogotá: Diario Oficial.

Corte Constitucional. (2011). *Sentencia C-689 de 2011*. Bogotá: Corte Constitucional.

Castro, J. (1984). *Ideas para un nuevo régimen departamental y municipal*. Bogotá: Oveja Negra.

Corte Constitucional. (2019). *Sentencia C-189 de 2019. MP. Dr. Alejandro Linares Cantillo*. Bogotá: Gaceta de la Corte Constitucional.

Corte Constitucional. (2000). *Sentencia C-1187 de 2000. MP. Dr. Fabio Morón Díaz*. Bogotá: Gaceta de la Corte Constitucional.

Corte Constitucional. (2001). *Sentencia C-579 de 2001. MP. Dr. Eduardo Montealegre Linnet*. Bogotá : Gaceta de la Corte Constitucional.

Otras fuentes

Acosta Medina, A. (2001). *Regiones Administrativas de Planeación*. Bogotá: Sociedad Geográfica Colombiana; Academia de Ciencias Geográficas.

Aguilera Díaz, M., Reina Aranza, Y., Orozco Gallo, A., Yaburdy Vega, J., & Barcos Robles, R. (2013). Composición de la Economía de la Región Caribe Colombiana. En B. d. República, *Ensayos sobre economía regional*. Bogotá: Banco de la República.

Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Gaceta Constitucional*. Bogotá: Diario Oficial.

Aragón, M. (2006). La construcción del Estado autonómico. *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*(54/55), 75-95.

Barón, J. A. (2015). El nuevo clientelismo político en el siglo XXI: Colombia y Venezuela 1998-2010. *Desafíos*, 27(2), 2.

Becker, A., Castro, S., & Cárdenas, M. E. (2004). *Desarrollo de las regiones y autonomía territorial*. (R. R. Ospina, Ed.) Bogotá: Cooperación Alemana para el Desarrollo GTZ FESCOL.

Bonnet, J. (2014). Contexto histórico y evolución del Sistema General de Participaciones en Colombia. En B. d. República, *Documentos de trabajo sobre economía regional* (Vol. 205). Bogotá: Banco de la República.

- Bonnet, J. (2016). La brecha fiscal en Colombia. *Documentos sobre Economía Regional*(235).
- Caballero, C. (2006). *El marco institucional para la regulación, supervisión y control de los servicios públicos en Colombia propuesta para su fortalecimiento*. Bogotá: Federación Nacional de Desarrollo FEDESARROLLO.
- Cepeda, E. (26 de Noviembre de 2019). Las RAP son piezas claves para el desarrollo Regional. *El Tiempo*, pág. 2.
- Cameron, M., & Falleti, T. (Primavera de 2005). Federalism and Subnational Separation of Powers. *Publius*, 35(2), 245-271.
- Cingüeza Riaño, N. (19 de septiembre de 2019). Estas son las regiones que más recursos recibirán en el Presupuesto General. *La República*.
- Colón Cárdenas, A. E., & Del Vecchio Domínguez, E. A. (1999). *Ordenamiento Territorial, Autonomía y Regionalización en Colombia*. (R. N. Rosa, Ed.) Barranquilla: Universidad del Atlántico.
- Cruz Santos, A. (1979). *Federalismo y centralismo*. Bogotá: Banco de la República.
- Delaney, D. (2005). *Territory a short Introduction*. Willey Blackwell.
- Departamento Nacional de Estadística - DANE. (octubre de 2019). *información estadística por departamentos*. Obtenido de [dane.gov.co](https://www.dane.gov.co/index.php/lista-de-resultados-de-busqueda?searchword=por%20departamentos&searchphrase=all): <https://www.dane.gov.co/index.php/lista-de-resultados-de-busqueda?searchword=por%20departamentos&searchphrase=all>
- Departamento Nacional de Estadística - DANE. (2018). *Cuentas nacionales departamentales: PIB por departamento*. Obtenido de [dane.gov.co](https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivenda-2018/undefined): <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivenda-2018/undefined>
- Díaz, E. (1986). *El clientelismo en Colombia*. Bogotá: El Ancora Editores.
- Duarte, C. (2011). Descentralización y recentralización en Colombia: fases y disyunciones en la implementación de un modelo neocásico de gobierno. *Raizal*.
- Duque Daza, J. (mayo-agosto de 2006). Partidos Divididos, Divergencia Fragmentada. Los Partidos Liberal y Conservador Colombianos 1974-2006. *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, 13(41), 173-209.
- Duque Daza, J. (2011). El Congreso de la República en Colombia. Estabilidad y renovación en las elecciones de 2010. *Colombia Internacional*, 119-151.
- Duque Daza, J. (2014). Gobernadores y corrupción en la costa atlántica. Clanes políticos, políticos de negocios y paramilitarismo. *Ciudad Paz-Ando*, 174-200.
- Dye, T. (1991). *Competition Among Governments*. Lexington Books.

- Elazar, D. (1991). *Federal Systems of the World: a Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements*. London: Longman.
- El País, Germán Vargas Lleras, *el hombre de las casas gratis en Colombia*. (2017). Obtenido de El País.com:
https://elpais.com/internacional/2017/03/15/colombia/1489587628_906357.html
- Fals Borda, O. (1988). *La insurgencia de las provincias: hacia un nuevo ordenamiento territorial para Colombia*. Bogotá: Siglo XXI editores.
- Fals Borda, O. (2001). *Kaziyadu: registro del reciente despertar territorial en Colombia*. Bogotá: Desde Abajo.
- Falleti, T. (2010). *Decentralization and Subnational Politics in Latin América*. New York: Cambridge University Press.
- Faguet, J.-P. (2015). *Is decentralization good for development? perspectives from academics and policy makers*. Oxford: Oxford University Press.
- Federación Nacional de Departamentos. (2019). *Ley de Regiones: a un paso de ser realidad*. Obtenido de fdn.org.co: <https://www.fnd.org.co/sala-de-prensa/noticias-federacion/4537-ley-de-regiones-a-un-paso-de-ser-realidad.html>
- Fergusson, L., Molina, L., Robinson, J., & Vargas, J. (2017). *The Long Shadow of the Past: Political Economy of Regional Inequality in Colombia*. Bogotá: SSRN Electronic Journal.
- Friedrich, C. (1968). *Trends of Federalism in Theory and Practice*. New York: Praeger Publishers.
- Ferrando Badía, J. (1992). *Estudios de Ciencia Política*. Madrid: Tecnos.
- Gaitán Pavía, P., & Moreno Ospina, C. (1992). Poder local: realidad y utopía de la descentralización en Colombia. *Análisis político*(17), 109 y ss.
- García Pelayo, M. (1993). *Derecho Constitucional Comparado*. Madrid: Alianza Madrid.
- Gilmore, R. (1995). *El Federalismo en Colombia (1810-1858)*. (U. E. Colombia, Ed.) Bogotá: Sociedad Santanderista de Colombia.
- Gómez Albarello, J. G., & Rodríguez Raga, J. C. (2007). Competencia electoral en grandes circunscripciones: el caso del Senado colombiano. En D. Hoyos Gómez, *Entre la persistencia y el cambio. Reconfiguración del escenario partidista y electoral en Colombia* (pág. 65). Bogotá: Universidad del Rosario.
- Gerlein, R. (4 de marzo de 2018). En Colombia, ricos y pobres son clientelistas. *Silla Caribe*. (L. Ardila Arrieta, Entrevistador)
- Gerlein, R. (4 de marzo de 2018). En Colombia, ricos y pobres son clientelistas. *Silla Caribe*. (L. Ardila Arrieta, Entrevistador)

- Guío, E., Urrea, N., & Villa, A. (2014). *Responsabilidad fiscal subnacional y descentralización en Colombia: Quince años de consolidación*. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- González, F. (2014). *Poder y Violencia en Colombia*. Bogotá: CINEP-ODECOFI.
- Gibson, E. (2004). *Federalism and Democracy in Latin America*. Baltimore: Hopkins University Press.
- Hombres, R. (1996). *Evolution an Rationality of Budget Institutions in Colombia*. Washintgon: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Iregui, A., Ramos, J., & Saavedra, L. (2001). *Análisis de la descentralización en Colombia*. Bogotá: Banco de la República.
- Kincaid, J. (2002). Introduction. En A. Griddths, & K. Neremberg, *Handbook of Federal Countries*. Montreal and Kingston: McGill/Queen's University Press.
- Katime, A., & Sierra Cadena, G. (2006). *Carta de Navegación del Proceso de Regionalización en Colombia*. Bogotá: Universidad del Rosario
- Kalmanovitz, S. (1997). *Las instituciones, la ley, y el desarrollo económico*. Bogotá: Banco de la República.
- Lago, A. M. (2019). *Las asociaciones público privadas como esquema para la pestación de servicios públicos no domiciliarios*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Lassalle, F. (2005). *¿Qué es una Constitución?* Bogotá: Ediciones Universales.
- La Pergola. (1979). "Federalismo y regionalismo: el caso italiano". En G. Trujillo, *Federalimso y regionalismo* (págs. 165-196). Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Leal, F., & Dávila, A. (1990). *Clientelismo: el sistema político y su expresión regional*. Bogotá: IEPRI Tercer Mundo Editores.
- Leal, F. (1989). *Estado y Política en Colombia*. Bogotá: Siglo XXI.
- Levi, L. (1976). *Dizzionario Di Política*. Torino: UTET.
- Lopez de Mesa Gomez, L. (1934). *De cómo se ha formado la Nación Colombiana*. Bogotá: Librería Colombiana.
- Londoño, J. (junio de 2005). Los costos de transacción de la regionalización en Colombia: ¿es el fortalecimiento departamental la mejor opción? *Universitas Estudiantes*(2), 241-277.
- Maldonado Copello, A. (2008). *Los límites de la descentralización territorial: el caso de Colombia 1991-2008*. (I. d. Gasset, Ed.) Bogotá: Universidad Complutense.
- Mendoza Morales, A. (2000). *Colombia Estado Regional*. Bogotá: Sociedad Geográfica de Colombia.

- Misión de Observación Electoral. (2012). *Mecanismos de Participación Ciudadana en Colombia - 20 años de ilusiones*. Bogotá: Torre Blanca Agencia Gráfica.
- Musgrave, P., & Musgrave, R. (1999). *Hacienda Pública Teórica y Aplicada*. (Vol. 5). Madrid: McGraw-Hill.
- Ministerio del Interior y Contaduría General de la República. (2019). *Resumen de Categorización Departamentos, Municipios y Municipios Históricos para el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022*. Obtenido de contaduria.gov.co: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:ASYS-SSZ5KcJ:www.contaduria.gov.co/wps/wcm/connect/759e1fc3-bd8b-4d63-a95b-f7c37d509140/CT01%2B-%2BCategorizacion%2B2019%2B-%2BDNP.xlsx%3FMOD%3DAJPERES%26CONVERT_TO%3Durl%26CACHEID%3D759e1fc3-bd8b-4d63-
- Navas, Á. (5 de noviembre de 2019). ¿Por qué no se ha dado el proceso de regionalización en Colombia? (A. Lago, Entrevistador)
- North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Norrie, K., Percy, M., & Wilson, L. (1982). Financing Confederation: Principles and Practices of Equalization. *analyse de politiques*, 8(3), 290-293.
- Njaim, H. (1996). Clientelismo, mercado y liderazgo partidista en América Latina. *Nueva Sociedad*, 145.
- Observatorio de condiciones socioeconómicas del Atlántico. (2017). *Desigualdad y pobreza en las ciudades de la región caribe colombiana*. Obtenido de uninorte.edu.co: <https://www.uninorte.edu.co/documents/71530/12660728/Bolet%C3%ADn+8.pdf/7704fce3-c5c5-4f02-85e0-6575f1bfc3c4>
- Ospina, L. (4 de abril de 2018). Los caciques del Atlántico, un estudio sobre las élites de la costa caribe. *Espíritu Crítico y Compromiso Social*.
- Palacios, H. (1999). *La economía en el derecho constitucional colombiano*. Bogotá: Derecho Vigente.
- Palacios, M. (1995). *Entre la legitimidad y la violencia: Colombia 1875-1994*. Bogotá: Norma.
- Portafolio. (25 de octubre de 2019). ¿Cómo funcionan los clanes políticos que manejan al país? *Portafolio*.
- Porto, A., & Rosales, W. (2008). Igualación fiscal en los distintos niveles de gobierno de la Argentina. *Actualidad Económica*, 9-24.
- Ramírez, J. M. (2016). *Geografía Económica, Descentralización y Pobreza Multidimensional en Colombia* (Vol. 54). Bogotá: Federación Nacional de Desarrollo FEDESARROLLO.

- Restrepo, J. (2015). *Hacienda Pública* (Vol. 10). Bogotá: Universidad Externado de Colombia
- Restrepo Piedrahita, C. (2009). *Constituciones Políticas Nacionales de Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia..
- Rueda, G., & Anzola, C. (2014). *Acercamiento histórico y desarrollo técnico de la estructura tributaria en Colombia y España delimitada al impuesto de renta para las personas naturales Una mini revisión de la literatura*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Rueda Enciso, J. E., & Ramírez Bacca, R. (Enero-Junio de 2014). Historiografía de la regionalización en Colombia: una mirada institucional. *Revista de Historia Regional y Local*, 6.
- Registraduría Nacional del Estado Civil. (2018). *Histórico de resultados de elecciones al Congreso de la República 2018*. Obtenido de elecciones.registraduria.gov.co: Norte de Santander, Santander, Boyacá, Casanare y Meta.
- Registraduría Nacional del Estado Civil. (2010). *Histórico de resultados electorales 2010*. Obtenido de registraduria.gov.co: <https://www.registraduria.gov.co/-Elecciones-2010,2648-.html>
- Rodríguez Raga, J. C. (2006). Voto preferente y cohesión partidista: entre el voto personal y el voto del partido. En *La Reforma Política de 2003* (pág. 184). Bogotá : Univesidad de los Andes y KAS- Colombia.
- Rodríguez Navarro, G. E. (s.f.). Colombia País de Regiones. *El Herald*o.
- Sánchez, F., & Zenteno, J. (2011). *Descentralización y sostenibilidad fiscal subnacional: el caso de Colombia*. Bogotá: CEDE.
- Suelt Cock, V. (enero-junio de 2010). La influencia del federalismo competitivo en el nuevo régimen local español. *Estudios Socio-jurídicos*, 12(1), 199-232.
- Suelt Cock, V. (2011). El caso español, un proceso federal de estudio de la nueva configuración de estados federales. *Universitas Ciencias Jurídicas y Socioeconómicas*, 203-245.
- Suelt Cock, V. (2013). Un nuevo paradigma del Estado unitario: la asimetría territorial y los esquemas de corrdinación. *Universitas*, 127, 309-339.
- Suelt Cock, V. (Enero Junio de 2008). La organización territorial colombiana frente a la tendencia contemporánea de configuración federal. *Estudios Socio-Jurídicos*, 10, 158-200.
- Tarton, C. (1999). Simetría y asimetría como elementos del federalismo: una especulación teórica. En F. Requejo Coll, & E. Fossas, *Asimetría federal y Estado plurinacional. El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España*. Madrid: Trotta S.A.
- Trujillo Muñoz, A. (2007). *Democracia y Territorio*. (A. C. Jurisprudencia, Ed.) Bogotá: Siglo del Hombre Editores.

- Tiebout, C. (octubre de 1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*(64), 614-424.
- Usta Yabrudy, P. (Enero-Junio de 2012). La región en la descentralización territorial del Estado Colombiano: un estudio comparado de la región francesa. *Revista de Derecho Público*, 28.
- Uribe Vargas, D. (1977). *Las Constituciones de Colombia. Tomo I*. Madrid: Ediciones Cultura Hispánica.
- Vargas, J., & Cortés, E. (2012). Inequidad Regional en Colombia. *Series Documentos de Trabajo*(127).
- Verano de la Rosa, E. (2019). *Gobernadores piden más plata para las entidades territoriales*. Obtenido de eltiempo.com: <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/que-le-pedirán-los-gobernadores-al-presidente-duque-sobre-las-finanzas-del-estado-385674>
- Vidal Perdomo, J. (2001). *La Región en la Organización Territorial del Estado*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Vidal Perdomo, J. (1999). *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas Colombianas* (Vol. 8). Bogotá: Legis.
- Vidal Perdomo, J., & Molina Betancur, C. (2017). *Derecho Administrativo*. Bogotá: Legis y Universidad de Medellín.
- Verano de la Rosa, E. (7 de julio de 2019). Eduardo Verano habla sobre la Ley de Regiones. *La Opinión*.
- Weingast, B. (abril de 1993). The Economic Role of Political Institutions: Market Preserving Federalism and Economic Development. *Journal of Law, Economics and Organization*(11), 1-31.
- Zafra Roldán, G. (2002). ¿Por qué primero el departamento? *Questiones Juridicae* (25).