

Descentralización y Ordenamiento Territorial en Colombia 2011-2024: Balances Y Perspectivas De Reconfiguración De La División Político-Administrativa¹.

Esteban Alejandro Muñoz Pabón²
Diego Fernando Marín Monje³

Resumen

El presente artículo analiza la contribución del marco legislativo expedido en Colombia entre 2011 y 2024 a la consolidación de la descentralización y el ordenamiento territorial, tomando como hitos la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011) y el Acto Legislativo 03 de 2024. A partir de un enfoque cualitativo socio-jurídico y del método hermenéutico se pretende demostrar si el marco legislativo desconoce las características regionales y las particularidades de los territorios colombianos. Los resultados evidencian la persistencia de un centralismo de facto y una brecha entre el diseño constitucional y la realidad institucional, reflejada en la proliferación de Esquemas Asociativos Territoriales (EAT), la parálisis en la conformación de Regiones Entidades Territoriales (RET) y la omisión legislativa sobre las Entidades Territoriales Indígenas (ETIs). Se concluye que la reconfiguración territorial no exige alterar la forma de República unitaria ni cambiar el modelo de Estado, sino dar estricto cumplimiento a la delegación del artículo 288 constitucional mediante un modelo de descentralización diferencial y asimétrica que depure figuras inoperantes y fortalezca la autonomía regional y étnica.

Palabras claves: Descentralización, Ordenamiento Territorial, División Político-Administrativa, Esquemas Asociativos Territoriales, Regiones Entidades Territoriales, Entidades Territoriales Indígenas.

Decentralization and Territorial Ordering in Colombia 2011-2024: Assessments and Perspectives for the Reconfiguration of the Political-Administrative Division

¹ Artículo científico presentado como opción de grado para optar por el título de Magister en Derecho Público.

² Esteban Alejandro Muñoz Pabón: Abogado, Especialista en Derecho Minero Energético y Especialista en Gobierno, Gerencia y Asunto Públicos de la Universidad Externado de Colombia, Especialista en Derecho Administrativo de la Universidad Santo Tomás sede Bogotá. Correo electrónico: estabanmunoz.abogado@gmail.com

³ Director Diego Fernando Marín Monje. Abogado.

Abstract

This article analyzes the contribution of the legislative framework enacted in Colombia between 2011 and 2024 to the consolidation of decentralization and territorial ordering, taking the Organic Law of Territorial Ordering (Law 1454 of 2011) and Legislative Act 03 of 2024 as key benchmarks. Based on a socio-legal qualitative approach and the hermeneutic method, it aims to demonstrate whether the legislative framework disregards regional characteristics and the particularities of Colombian territories. The findings reveal the persistence of de facto centralism and a gap between constitutional design and institutional reality, reflected in the proliferation and inoperability of Territorial Associative Schemes (EAT), the paralysis in establishing Regional Territorial Entities (RET), and the legislative omission regarding Indigenous Territorial Entities (ETIs). It is concluded that territorial reconfiguration does not require altering the form of the unitary Republic or changing the State model, but rather strictly complying with the delegation under Article 288 of the Constitution through a model of differential and asymmetrical decentralization that streamlines inoperable figures and strengthens regional and ethnic autonomy.

Keywords: Decentralization, Territorial ordering, Political-Administrative Division, Territorial Associative Schemes, Regional Territorial Entities, Indigenous Territorial Entities.

Introducción

El Ordenamiento Territorial (OT) se configura como un elemento sustancial en la estructura de los Estados, capaz de determinar el éxito o el fracaso en la gestión pública de los gobiernos. Este instrumento delimita las formas de ocupación y administración del espacio geográfico, distribuye las competencias públicas entre los distintos niveles de gobierno y orienta la prestación de los servicios públicos, la organización productiva y la atención de las necesidades básicas de la población. Como lo sostiene Yolanda Hernández (2010), el ordenamiento territorial debe asumirse como una herramienta de planificación estratégica antes que como una mera imposición formal, permitiendo articular un modelo de desarrollo sostenible respaldado por la participación ciudadana y las vocaciones regionales.

Al aproximarse a la noción de ordenamiento territorial en Colombia, convergen dos dimensiones con alcances normativos y conceptuales diferenciados que configuran una relación de género a especie (Gutiérrez, 2020) del ordenamiento territorial. La primera dimensión obedece a un nivel micro, asociado a la planificación urbana, económica y social a escala local a través de instrumentos de desarrollo sostenible conforme al artículo 6 de la Ley 388 de 1997. La segunda dimensión atañe a un nivel macro, definido por el artículo 2 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011) como el proceso de gestión dirigido a lograr una adecuada organización político-administrativa del Estado en el territorio, fortaleciendo el desarrollo institucional, la autonomía y la identidad cultural (Solarte, 2023). Para efectos del presente trabajo de investigación, el estudio se acota de manera estricta al ámbito de lo que denominaremos macro-ordenamiento territorial y a su directa implicación en la división político-administrativa del país.

La Constitución Política de 1991 marcó una transformación profunda al instituir a Colombia como un Estado Social de Derecho organizado bajo la forma de República unitaria y descentralizada, sujeta a los principios orientadores de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. En este marco se erigió la descentralización administrativa como el mecanismo llamado a dinamizar la División Político-Administrativa a través de departamentos, municipios y distritos dotados de autonomía y recursos propios, previendo además la conformación de entidades territoriales indígenas y regiones. No obstante, transcurridas más de tres décadas desde la promulgación de la Carta Política, la práctica institucional demuestra que la descentralización administrativa no ha alcanzado su consolidación y, por el contrario, en la práctica institucional se observan indicios de un modelo centralista y un marco legislativo que podría estar desconociendo las características regionales y las particularidades de los territorios colombianos. Esta problemática se evidencia preliminarmente en fenómenos como la ausencia de constitución de Regiones Entidades Territoriales, la demora en la regulación y conformación de las Entidades Territoriales Indígenas (ETIs) y las dudas sobre la efectividad y sostenibilidad de los Esquemas Asociativos Territoriales.

Ante este diagnóstico, la presente investigación analiza críticamente los avances legislativos en materia de descentralización en el marco temporal comprendido entre los años 2011 y 2024, tomando como hito inicial la expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial

(Ley 1454 de 2011) y como hito de cierre la aprobación del Acto Legislativo 03 de 2024 sobre la reforma al Sistema General de Participaciones. El universo legislativo objeto de análisis comprende la Ley 1454 de 2011 (LOOT); la Ley 1962 de 2019 (Ley de Regiones); la Leyes 1955 de 2019 y 2294 de 2023: Planes Nacionales de Desarrollo (2018-2022 y 2022-2026); el Acto Legislativo 03 de 2024. Este acervo legal constituye el eje normativo principal del estudio, el cual se complementa con el análisis de disposiciones reglamentarias específicas, jurisprudencia constitucional hito, respuestas institucionales oficiales e insumos de debates académicos contemporáneos.

Este abordaje se justifica en la necesidad socio-jurídica de examinar por qué las leyes expedidas en este decenio no lograron destrabar la dependencia del nivel central de los territorios ni materializar las promesas de autonomía constitucional. De allí que surja la siguiente pregunta central de investigación: ¿En qué medida el marco legislativo expedido por el Congreso en el periodo 2011-2024, que desarrolla el diseño constitucional del ordenamiento territorial en Colombia, ha contribuido a la consolidación de la descentralización? A partir del análisis de dicho marco normativo, se busca plantear reflexiones sobre ¿cuáles son las transformaciones socio-jurídicas requeridas para transitar hacia una reconfiguración de la división político-administrativa y la consolidación de nuevos niveles de gobierno, en el marco de la Constitución Política de 1991?

Como hipótesis de trabajo, se sostiene que la materialización de la descentralización se encuentra neutralizada por el incumplimiento de la delegación que el constituyente primario le otorgó al Congreso para configurar la División Político-Administrativa (artículo 288 C.P.). Esta situación no obedece a una falla en el diseño institucional de la parte orgánica de la Carta Magna, sino a las deficiencias, inconsistencias y omisiones del desarrollo legislativo. El marco legal vigente ha mantenido la centralización de facto, ha tratado de forma homogénea a entidades con capacidades heterogéneas y ha propiciado la inoperancia práctica y la falta de reglamentación de las figuras e instancias de integración territorial previstas en la Constitución.

Con el propósito de verificar dicha hipótesis, la investigación se fija como objetivo general analizar la contribución a la consolidación de la descentralización del marco legislativo expedido por el Congreso en el periodo 2011-2024, en el desarrollo del diseño constitucional del

ordenamiento territorial en Colombia, a fin de determinar su alcance normativo e incidencia potencial y fundamentar las transformaciones socio-jurídicas requeridas en la División Político-Administrativa para el desarrollo de nuevos niveles de gobierno. Para la consecución de este fin, el estudio se estructura en tres objetivos específicos: en primer lugar, caracterizar el marco legislativo del ordenamiento territorial expedido en el periodo 2011-2024 e identificar el estado actual de la División Político-Administrativa en el país; en segundo lugar, analizar la efectividad del desarrollo legislativo de la descentralización durante dicho decenio, especialmente en lo relacionado con el funcionamiento y alcance de las Regiones, los Esquemas Asociativos Territoriales (EAT) y las Entidades Territoriales Indígenas (ETIs); y, en tercer lugar, identificar las transformaciones socio-jurídicas requeridas en la División Político-Administrativa, a fin de fundamentar una posible reconfiguración en el ordenamiento territorial y el desarrollo de nuevos niveles de gobierno en Colombia.

Para el desarrollo de estos propósitos, el artículo se organiza en cuatro apartados continuos que abarcan los elementos del Ordenamiento Territorial, en el cual se pretende definir las características del concepto de ordenamiento territorial. A renglón seguido se describirá la configuración de la división político-administrativa de Colombia. Posteriormente se hará referencia al estado actual de la descentralización en Colombia, identificando los principales retos sobre la materia. Y para finalizar, a modo de conclusión, se hará una serie de reflexiones sobre la apuesta por la Reconfiguración de la División Político-Administrativa en Colombia y el desarrollo de nuevos niveles de Gobierno.

Metodología de análisis y recolección de datos

Para la realización del presente estudio se adopta un enfoque cualitativo, de alcance descriptivo-analítico y de carácter dogmático socio-jurídico, orientado a verificar la hipótesis planteada y cumplir con los objetivos de investigación. Según Hernández-Sampieri et al (2014), la investigación cualitativa busca explorar las experiencias, significados, interpretaciones y procesos sociales que se desarrollan en determinado contexto, para ello utiliza métodos de recolección de datos, observación participante y análisis de documentos para obtener información rica y detallada sobre el tema de estudio.

En consonancia con ello, el método de investigación corresponde al hermenéutico-jurídico, mediante el cual se efectúa una interpretación sistemática, armónica y teleológica del marco legislativo, la jurisprudencia constitucional, los documentos institucionales y la producción doctrinal especializada sobre la materia. La delimitación de las fuentes legales a analizar responde a un criterio intencional de pertinencia temática y temporal circunscrito a las leyes aprobadas en el periodo 2011-2024, teniendo como hito inicial la expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011) y como hito de cierre el Acto Legislativo 03 de 2024 relativo a la reforma del Sistema General de Participaciones.

Para asegurar el rigor científico del estudio, la recolección de información se organizó mediante una triangulación de fuentes en tres planos cualitativos y empíricos. El primer plano, de carácter normativo, comprende el análisis sistemático de la Ley 1454 de 2011 y las leyes orgánicas u ordinarias posteriores que inciden en la descentralización administrativa y fiscal, junto con la revisión de la jurisprudencia hito de la Corte Constitucional y la literatura jurídica especializada en Derecho Público.

El segundo plano de triangulación corresponde a la recolección de información secundaria, con el propósito de obtener datos empíricos y fehacientes sobre la aplicación de la legislación relacionada con ordenamiento territorial. En ese sentido, se diseñaron y presentaron solicitudes de información al Ministerio del Interior y al Congreso de la República para consultar el estado actual, cuantitativo y cualitativo, de los esquemas asociativos territoriales existentes en el país y su marco normativo de aplicación. De igual forma, se solicitó información sobre el inventario histórico de proyectos de ley tramitados, archivados o en curso relacionados con la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas (ETI) y la reglamentación de transferencia de competencias.

Los datos obtenidos a través de los oficios de respuesta oficiales (radicado 20244071239061 del 23-10-2024 de la Subdirección de Ordenamiento Territorial del Departamento Nacional de Planeación; radicado S.D.2-2150-2024 del 07-11-2024 de la Secretaría General del Congreso de la República; radicado 2025-2-002104-000730 del 15-01-2023 de la

Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías y radicado 2025-2-003111-000488 del 10-01-2025 de la Subdirección de Gobierno, Gestión Territorial y Lucha Contra la Trata del Ministerio del Interior) constituyen el soporte empírico primario para contrastar el alcance formal de la ley con la realidad institucional.

El tercer plano de triangulación incorpora el componente cualitativo de observación. Por un lado, se sintetizaron conclusiones de los debates del foro titulado “*Retos de la Descentralización Diferencial y el Control de los Recursos Públicos*”, realizado por la Contraloría General de la República el 22 de mayo de 2025 en la Universidad Católica de Colombia, así como las reflexiones de la segunda sesión de la “*Cátedra Carlos Restrepo Piedrahíta*”, organizada por la Universidad Externado de Colombia el 13 de febrero de 2025, con la intervención del docente e investigador Rodrigo Uprimny Yepes.

Por otro lado, el análisis incorpora la declaración explícita de la posición del investigador, cuya experiencia laboral en la Subdirección de Gobierno del Ministerio del Interior entre los años 2020 y 2023 permitió observar de primera mano la dinámica de relacionamiento entre la Nación y las entidades territoriales, así como el desarrollo de los esquemas asociativos territoriales, y se aporta como insumo cualitativo de reflexión al presente documento. Para controlar el potencial sesgo derivado de esta participación previa y garantizar la objetividad analítica, dichas observaciones no se asumen como evidencia probatoria autónoma, sino como un insumo contextual y reflexivo que es contrastado y con fuentes documentales primarias.

El procedimiento metodológico para el procesamiento y contraste de la información se estructuró en tres fases continuas de ejecución cronológica. En una primera fase, se realizó el arqueológico, selección y depuración del acervo legislativo 2011-2024, así como la radicación y seguimiento de los derechos de petición gubernamentales e interinstitucionales. En la segunda fase, la información obtenida en las respuestas oficiales obtenidas del Ministerio del Interior, el DNP y el Congreso fue estudiada, a la luz del marco normativo elegido y la jurisprudencia relacionada. Finalmente, en la tercera fase, se consolidó la síntesis reflexiva, desde los planteamientos académicos y doctrinales, orientada a fundamentar la necesidad de revisar y

eventualmente suprimir figuras ineficaces, así como impulsar una reconfiguración sustancial de la División Político-Administrativa en Colombia.

Antes de iniciar se deja una pequeña reflexión:

“Los procesos de cambio que ha atravesado el mundo a nivel político, económico y social, han hecho que el Estado y los agentes no estatales dejen de entenderse como actores opuestos. Por tanto, los nuevos modelos de gobernanza deben privilegiar la interacción entre ambos, con la intención de generar unas mejores estrategias y proyectos. Este esfuerzo mancomunado es fundamental, por ejemplo, para minimizar el impacto de los cambios climáticos a nivel mundial y dentro de los propios países” (Serrano, 2011; Fernández y Weason, 2012; Flandes y Radseck, 2012; Bulkeley, 2005, en Castro 2017).

Elementos del Ordenamiento Territorial en Colombia

Tradicionalmente el estudio del ordenamiento territorial enfocado en la división política y administrativa de un país, es decir, en lo referido a la división y delimitación de las entidades territoriales, y se creía que la planificación territorial no era ordenamiento territorial, por cuanto no existía mayor preocupación por los asuntos relacionados con la planeación y reglamentación de los usos del suelo. Sin embargo, en la definición conceptual del “ordenamiento territorial hace relación al conjunto de normas que establecen y regulan, por disposición de la Constitución, la forma como se distribuye espacialmente el poder público entre los diversos niveles político-administrativos de autoridad establecidos por la Carta Política (nacional, departamental, distrital, municipal)” (Madrid-Malo, 2005, p. 294), y, a su vez, puede concebirse como un instrumento que permite generar un modelo de ocupación territorial donde se fortalecen las vocaciones de los territorios, armonizando y salvando zonas de interés ambiental y cultural de los conflictos con el uso de los suelos (Hernández, 2010). Según Pedro Solarte Portilla (2023), “el ordenamiento territorial responde a la necesidad de establecer una planificación física acorde con las nuevas tendencias de densificación, infraestructura y usos en general” (p. 78).

De lo anterior, es válido afirmar que cuando se habla de ordenamiento territorial confluyen dos dimensiones que guardan interacción entre una y otra, y son el concepto de ordenamiento territorial y el urbanismo, que configuran una especie de relación género-especie

(Gutiérrez, 2020). Solarte (2023) habla de dos tipos de ordenamiento territorial, uno que tiene que ver con la parte general y otro que tiene que ver con la parte específica⁴ o, en términos de explicación de Liliana Estupiñán (2004) es lo que ella ordenamiento territorial “Macro” y “Micro”. A través de la función administrativa del urbanismo se ejecutan los ideales territoriales y se constituye la forma de materializar la ordenación en estricto sentido del territorio (Gutiérrez, 2020, p. 101).

Desde lo “macro” el artículo 2 de la Ley 1454 de 2011 define el “ordenamiento territorial como un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales [...] tendiente a lograr una adecuada organización político administrativa del Estado en el territorio, para facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial”, y señala como fines del ordenamiento territorial promover el aumento de la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración de los intereses propios de las entidades e instancias de gobierno.

Desde otra visión, el artículo 6 de la Ley 388 de 1997 determina que el objetivo del ordenamiento territorial es la planificación económica y social del territorio, racionalizar las inversiones y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible mediante (i) la definición de estrategias territoriales; (ii) el diseño y adopción de instrumentos y procedimientos de gestión y actuación y, (iii) la definición de programas y proyectos.

Para referirse a la doble connotación del Ordenamiento Territorial, la Corte Constitucional en Sentencia C-138-20 explicó que

“(…) resulta necesario diferenciar dos contenidos diferentes del ordenamiento territorial: (i) aquellos relativos a la organización territorial del Estado o la “división político-administrativa del Estado” y que determinan la organización administrativa del poder público por niveles, en sus aspectos orgánico (cuáles son, en abstracto, las categorías o tipos de entidades que la conforman: Nación y entidades territoriales – requisitos para crearlas, formas asociativas-) y funcional (cuáles son las competencias de cada nivel y cómo se distribuyen las funciones). El “ordenamiento territorial” entendido como la organización territorial del Estado es una función propia del Legislador, que debe ejercer con la expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (en

⁴ Solarte Portilla, Pedro Antonio. Ordenamiento territorial y derecho urbano. Parte general y específica. Quinta Edición.

adelante, LOOT) y (ii) aquellos contenidos del ordenamiento territorial relativos a la ordenación del territorio de cada entidad territorial en concreto, como mecanismo local de planeación del desarrollo, a partir de componentes físicos; urbanos y rurales. Es este segundo aspecto el que, en estricto sentido, corresponde al concepto de ordenamiento territorial u ordenación del territorio. Por lo tanto, la expresión constitucional de Ley de ordenamiento territorial se refiere, de manera más precisa, a una ley de organización territorial del Estado.”

EL profesor Solarte Portilla sostiene en el Libro Ordenamiento territorial y Derecho urbano (2020), que las finalidades del ordenamiento territorial en sentido general son a) Hacer eficiente la administración pública; b) Desconcentrar y descentralizar el poder c) Brindar una buena prestación de los servicios públicos; d) Impulsar el autodesarrollo de los territorios y pueblos; e) Mantener la estructura del Estado; f) Mantener la soberanía; g) Impulsar acciones de conservación ambiental; h) Organizar las distintas entidades territoriales. (p. 21); mientras que las finalidades en sentido específico: son a) La planificación de los usos del suelo; b) La definición de estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo en función de los objetivos económicos, sociales, culturales, urbanísticos y ambientales; c) El diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión y actuación que permitan ejecutar actuaciones urbanas integrales y articular las actuaciones sectoriales que afectan la estructura del territorio municipal o distrital; d) La definición de programas y proyectos; e) La adecuada construcción de infraestructura; f) La generación de espacio público; g) La conservación de zonas de reserva y suelos de protección. (p, 22).

La Corte Constitucional en Sentencia SU-095-18, considera que para la cumplir con la finalidad para cual es creado

“el ordenamiento territorial prevé los siguientes principios rectores: i) soberanía y unidad nacional, que busca promover la integridad territorial, fortaleciendo el Estado Social de Derecho en forma de república unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales; ii) autonomía, dada a las entidades territoriales para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley; iii) descentralización, que es la distribución de competencias y el traslado del poder de decisión de órganos del nivel central a los de nivel territorial; iv) sostenibilidad, que obliga al ordenamiento territorial a conciliar el crecimiento económico con la sostenibilidad fiscal, equidad social y sostenibilidad ambiental, garantizando adecuadas condiciones de vida para la población y; v) participación, en el sentido de incentivar la participación, concertación y cooperación

para que los ciudadanos puedan hacer parte de la toma de decisiones que incidan en la orientación y organización territorial.”

La Constitución y la Ley también detallan los principios que deben regir el ordenamiento territorial, los cuales los podemos encontrar en el artículo 288 de la Constitución que establece que las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales deben ser ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. La Corte Constitucional, en Sentencia C-1051/01, explica que bajo el principio de coordinación las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado, y que debe darse, tanto entre las entidades territoriales, como entre éstas y la Nación. El principio de concurrencia plantea el proceso de participación entre la Nación y las entidades territoriales en el diseño y desarrollo de programas y proyecto. Y por último, el principio de subsidiariedad consiste en que sólo cuando la entidad territorial no pueda ejercer determinadas funciones en forma independiente, puede apelar a niveles superiores (el departamento o la Nación), para que éstos asuman el ejercicio de esas competencias. Estos tres principios están dirigidos a avanzar en la realización efectiva de principios de rango constitucional, como por ejemplo el de descentralización y autonomía territorial.

Por su parte el artículo 3 de la Ley 1454 de 2011, define como principios rectores del ordenamiento territoriales los siguientes: 1. Soberanía y unidad nacional; 2. Autonomía; 3. Descentralización; 4. Integración; 5. Regionalización. 6. Sostenibilidad; 7. Participación; 8. Solidaridad y equidad territorial; 9. Diversidad; 10. Gradualidad y flexibilidad; 11. Prospectiva; 12. Paz y convivencia; 13. Asociatividad; 14. Responsabilidad y transparencia; 15. Equidad social y equilibrio territorial; 16. Economía y buen gobierno; 17. Multietnicidad.⁵

Así pues, es claro que, en Colombia, el ordenamiento territorial es un instrumento tanto de apoyo a la gestión planificadora y como una política del Estado para impulsar la descentralización establecida en la Constitución Nacional (Ibarra, 2007). Aunque hoy en día está zanjada aquella discusión y se aplica el concepto de ordenamiento territorial tanto para referirse a la planificación como a la división político-administrativa. (Solarte, 2023), se hace claridad que,

⁵ Para la descripción de cada principio, véase los numerales del Artículo 3 de la Ley 1454 de 2011.

para efectos del texto, se tomará como base de referencia el concepto de OT general o macro, es decir, se hará referencia a la División Político-Administrativa.

Configuración de la división político-administrativa de Colombia.

La organización territorial del poder es un asunto intrínseco a la existencia misma del Estado, pues a través de ella se fijan límites, potestades y atribuciones de la institucionalidad pública sobre la comunidad política en la cual se asienta (Rodríguez, 2016; Niño, 2016; en Solarte, 2023)

“Por ‘estructura institucional del Estado’ se entiende aquí la configuración interna en su dimensión central-horizontal del poder del Estado, es decir, del poder ‘en’ la organización estatal. Lo que implica, en primer lugar, la identificación del sujeto o de los sujetos u órganos que efectivamente ejercen el poder, que aplican y actualizan el poder de la organización. Y, en segundo lugar, dada la pluralidad de órganos, la determinación de las relaciones entre ellos. Las soluciones que se adopten al respecto suponen una respuesta no solo a la pregunta de ‘quién’ manda o gobierna, sino también a la de ‘cómo’ se gobierna, o sea, a través de qué mecanismos u ordenación institucional se aplica el poder del Estado”. (Palmer Valero, 1977, p. 177)

El artículo 1 de la Constitución Política se define la forma como está organizado el estado colombiano:

“ARTICULO 1o. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.”⁶

La Corte Constitucional sostiene que Colombia sea una República unitaria implica que existe un solo legislador; la descentralización consiste en la facultad que se otorga a entidades diferentes del Estado para gobernarse por sí mismas, a través de la radicación de ciertas funciones en sus manos y autonomía significa la capacidad de gestión independiente de los asuntos propios (Sentencia C-1051/01). En el estado unitario y de entidades descentralizadas con autonomía se

⁶ Constitución Política de Colombia de 1991. Artículo 1.

puede decir que: el primero fija unas directrices generales de ejercicio de competencias y, segundo, éstas a su vez son gestionadas o desarrolladas con criterios de autonomía en aquellos asuntos que son de su dominio de las entidades territoriales (Gutiérrez, 2020).

“En el ámbito concreto de la República unitaria que sigue siendo Colombia por virtud de la Carta de 1991, descentralización y autonomía se desenvuelven y son compatibles con una unidad de organización de la comunidad estatal de carácter político y con la presencia de una soberanía que reside en el pueblo. Ninguna pretende confundirse o rivalizar con la soberanía en el ámbito del Estado unitario. La elección de las autoridades propias y los mecanismos de participación popular son elementos especiales de la descentralización política que dota a la entidad del derecho, dentro del principio de unidad, de manejar los asuntos que conciernan a su territorio y a su población de manera autónoma. Vale decir, de definir, con criterio político, la viabilidad de asuntos de interés público dentro de los límites del ente territorial” (Corte Constitucional, Sentencia No. C-517-92).

La autonomía territorial, en el esquema de descentralización política y administrativa, se consolida cuando la Constitución Política le asigna al municipio la característica de ser la entidad fundamental de la División Político - Administrativa del Estado, al cual le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes. La autonomía territorial que consolida dentro del esquema de descentralización política y administrativa se define en el artículo 287 de la Constitución Política al establecer que Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: 1. Gobernarse por autoridades propias; 2. Ejercer las competencias que les correspondan; 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; y 4. Participar en las rentas nacionales. Sin embargo, la autonomía de las entidades territoriales no se debe entender en términos absoluto. De allí que el artículo 288 de la Constitución prevea que las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, en los términos de Ley.

De acuerdo con la Constitución Política de 1991 el territorio colombiano tendrá las divisiones de ordenamiento que se requieran para el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del Estado, y establece que la relaciones entre ellas y las competencias de cada una serán

asignadas por la Ley. El artículo 286 define que son “entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas, y adicionalmente, la ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley”.⁷

Dentro de la tipología de Entidades territoriales, la Constitución Política le asignó al municipio la característica de ser la entidad fundamental de la división político -administrativa del Estado, al cual le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.

La Constitución y la Ley desarrolla ampliamente las categorías municipales, distritales y departamentales, como entidades territoriales, de las consagrados en el artículo 286 de la carta magna. Hay leyes que constituyen el régimen departamental, Municipal y Distrital, así mismo se han promulgado leyes que regulan las áreas metropolitanas. Por su parte, las entidades territoriales indígenas (ETIS) y las regiones como entidad territorial, aun no se han consolidado, aunque existen avances normativos que se expondrán más adelante.

Conceptualmente hablando las Entidades Territoriales Indígenas son unidades político-administrativas reconocidas por el Estado, con el propósito de garantizar la autonomía y la gestión de los asuntos propios de las comunidades indígenas en sus territorios tradicionales, proteger los derechos y la identidad de los pueblos indígenas, y salvaguardar la supervivencia y preservar sus cosmovisiones.

“Las ETIs tienen por finalidad “garantizar que las autoridades tradicionales administren los territorios legalmente constituidos o ancestralmente ocupados por los pueblos indígenas; salvaguardar la supervivencia de estos últimos y preservar sus cosmovisiones. A diferencia de otras entidades territoriales, gozan de una autonomía especial, ya que, además de las garantías previstas en el artículo 287 de la Constitución a favor de los territorios indígenas, gozan de la protección de los derechos constitucionales propios de estas comunidades a la autonomía y a la libre determinación, entre otros”. (Corte Constitucional, Sentencia C-054-2023)

⁷ Constitución Política de Colombia.

En cuanto a las regiones la Constitución le reconoce en el artículo 286⁸ a las Regiones la posibilidad de ser reconocidas como entidades territoriales, y el artículo 307⁹ consagra que será una ley orgánica la que, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial, establecerá las condiciones para solicitar la conversión de la Región en entidad territorial. Esta región como ET se refiere a la región de que trata el artículo 306¹⁰, el cual instruye que “dos o más departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio. Su objeto principal será el desarrollo económico y social del respectivo territorio.”

Como aspecto relevante de la división político administrativa se hace necesario referirse a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial – LOOT, expedida en cumplimiento del mandato que el constituyente le asignó al legislador en el Artículo 288 de la Constitución que le asignó en el legislador la responsabilidad de expedir una ley orgánica de ordenamiento territorial en la cual se estableciera la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, partiendo de la Unidad como Nación, hacia las entidades descentralizadas. Como parte del ejercicio de acatar la obligación constitucional el Congreso de la república expidió la Ley 1454 de 2011, “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.”, también llamada “Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial – LOOT”, y es a partir de la expedición de esta norma, desde donde se parte a revisar cómo ha avanzado la descentralización en Colombia, especialmente en lo que tiene que ver con las Entidades Territoriales Indígenas y las regiones como entidades territoriales.

Estado actual de la descentralización en Colombia.

El estado actual de la descentralización, considerando el marco temporal 2011-2024, la analizaremos a partir de la producción normativa del Congreso de la República, relacionada con la materia. En primer lugar Ley 1454 de 2011 o Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT); la Ley 1962 de 2019, por medio de la cual se fortalece la figura de la región administrativa

⁸ Constitución Política de Colombia 1991

⁹ Constitución Política de Colombia 1991

¹⁰ Constitución Política de Colombia 1991

de planificación y se establecen las condiciones para su conversión en región entidad territorial; la Ley 1955 de 2019, que correspondió al Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022; la Ley 2294 de 2023, por medio de la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026; y el Acto Legislativo 03 de 2024, “por el cual se fortalece la autonomía de los departamentos, distritos y municipios”.

El máximo tribunal de la Jurisdicción Constitucional ha manifestado que la descentralización busca una mayor libertad de las instancias periféricas -territoriales y funcionales- en la toma de decisiones y, como consecuencia de ello una mayor eficiencia en el manejo de la cosa pública, la autonomía encauza sus propósitos hacia la mayor libertad de los asociados en aras de un mayor bienestar y control de sus propios intereses. En Sentencia C-1051-01 la Corte Constitucional definió que existen varios tipos de descentralización, a saber: territorial, funcional o por servicios, por colaboración y, finalmente, por estatuto personal. La descentralización territorial se entiende como el otorgamiento de competencias o funciones administrativas a las entidades territoriales regionales o locales, las cuales se ejecutan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad.

Del estudio de las normas constitucionales y de su desarrollo legislativo, se concluye que en Colombia existe la figura de la descentralización territorial y la desconcentración, siendo dos figuras diferentes que nos muestran que en Colombia no existe la verdadera descentralización, sino una modesta “descentralización”, o técnicamente un híbrido con lo que es la desconcentración. En este escenario Las entidades territoriales no son verdaderamente autónomas, tienen competencias y patrimonio limitados y están sujetas a un exagerado control, orientación y evaluación de sus actividades (Penagos, 2005).

El constituyente primario le asignó al legislador en el Artículo 288 de la Constitución la obligación de distribuir las competencias entre la Nación y las entidades territoriales, que faciliten la ejecución y administración de recursos del Estado. Fue en cumplimiento de este mandato que se aprobó y sancionó la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) Ley 1454 de 2011, donde se reguló el escenario de la organización del territorio, realizando un proceso de ordenación física del territorio, a manos del Estado y los entes territoriales. (Mera, 2020). Sin embargo, las

entidades territoriales indígenas y las regiones como entidad territorial, aun no se han reglamentado.

Sobre la ley de ordenamiento territorial hay opiniones contrapuestas. De acuerdo con Pereira Blanco (2023), se trata de una ley que se limita a establecer principios y reglas generales que gobernarán la expedición posterior de otras leyes, a precisar el alcance de algunas de las competencias que pueden ser ejercidas por la nación y las otras entidades territoriales, en particular los departamentos, los distritos y los municipios”. Para Blanco esta ley no desarrolló los propósitos en materia de asignación de funciones y competencias y de reglamentación de entidades territoriales que le ordenó la Constitución. En cambio, según Hernández y Martínez (2015) la LOOT hizo aportes importantes al ordenamiento territorial al buscar la materialización y el fomento de la descentralización a través de la regulación de otras figuras de organización territorial, “entendidas como esquemas asociativos, y las zonas de inversión especial, para superar la pobreza, reconociendo las desigualdades existentes durante el proceso de descentralización y favoreciendo un desarrollo equitativo.” Para los autores, la LOOT innova en lo relacionado a los esquemas asociativos lo que conlleva una reestructuración institucional y una transformación de la corporación estatal.

Es de destacar la intención de la LOOT de reglamentar las posibilidades de asociación entre entidades territoriales, como figuras administrativas que contribuyen a la materialización y el fomento de la descentralización, pero referida exclusivamente al tema del ordenamiento físico del territorio. En línea con lo anterior, Ángel Massiris (2000) reconoce la importancia de los procesos asociativos puesto que los municipio o departamentos agrupados en provincias, asociaciones de municipios o regiones se pueden beneficiar de la solidaridad financiera e inversión extraterritorial que los podría significar más recursos para desarrollar proyectos de impacto subregional, las cuales individualmente no podrían costear, así mismo podrían armonizar la localización más racional y más rentable de las instalaciones públicas, mejor prestación de los servicios públicos, diseñar estrategias regionales de protección ambiental y la mejorar los medios materiales de administración y de información.

A pesar del mandato constitucional de reglamentar el funcionamiento y estructuración de los territorios indígenas y regiones como entidad territorial esto no se ha hecho. En pronunciamiento oficial de la Dirección de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías del Ministerio del Interior, la administración central reconoce la existencia de un vacío legislativo absoluto en la regulación del artículo 329 de la Constitución Política, toda vez que la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011) omitió definir los trámites y condiciones para la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas (ETI). La autora Paula Silva (2015) considera que el legislador al expedir la Ley 1454 de 2011 no hizo nada distinto que “lavarse las manos” al señalar que sería el Gobierno Nacional quien presentaría [...] el proyecto de ley especial que reglamentaría lo relativo a la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas. Con lo cual, aún hoy son una asignatura pendiente. A pesar de lo anterior, la Corte Constitucional ha sostenido reiteradamente que el hecho que hasta ahora no se hayan reglamentado la transformación de los territorios indígenas como entidad territorial no debe constituir un obstáculo para la existencia y el desarrollo de la identidad y la autonomía indígenas.

En Sentencia C-921/07, la Corte Constitucional plantea que las entidades territoriales conformadas según lo establecido en la Constitución son una manifestación de la descentralización administrativa territorial, para el cumplimiento de funciones y servicios a cargo del Estado. Sin embargo, Ley de ordenamiento territorial no abordó el tema, y ante la falta de la Ley orgánica que regule el tema, se han promulgado normas de menor jerarquía que han funcionado como regulación transitoria.

Respecto a las entidades territoriales indígenas hasta la fecha no se han reglamentado, por tanto los territorios indígenas no se han constituido como entidades territoriales indígenas, no siendo posible reconocerlos como personas jurídicas de derecho público, situación que “solo se superaría con la expedición de una ley orgánica de ordenamiento territorial que tenga como fin crear las ETI, y que les de el estatus de figura político-administrativas dentro de la estructura territorial descentralizada del Estado colombiano”(Corte Constitucional, Sentencia C-047-22).

De hecho, existe un régimen transitorio vigente hasta cuando el Congreso expida la ley descrita en el artículo 329 de la Carta Política (ley orgánica que crea las ETIs). Está conformado

por el Decreto 153 de 2014 y el Decreto 632 de 2018, expedidos con el fin de poner en funcionamiento los territorios indígenas respecto de la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas desde su tradición en el ámbito social, económico y cultural.

En cuanto a las regiones, del mismo modo que las ETIs, la Constitución las reconoce como entidades territoriales, claro está, previa reglamentación orgánica que expida el Congreso en la que establezca las condiciones y procedimiento para tal conversión. La figura de región de la que escribe en este párrafo es la *Región Administrativa y de Planificación* – RAP – en la que dos o más departamentos se asocian para crear una entidad de derecho público, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio, cuyo su objeto principal será el desarrollo económico y social del respectivo territorio.”¹¹¹²

Muy a pesar de los colombianos la LOOT sólo se limita a establecer principios de OT; a precisar el alcance de algunas de las competencias que pueden ser ejercidas por la nación y las entidades territoriales, referidas exclusivamente al tema del ordenamiento físico del territorio; a reglamentar las formas de posibilidades de asociación entre entidades territoriales; y a definir reglas generales para la expedición de leyes posteriores de reglamentación (ETIs y RET). En conclusión, esta ley no hizo aportes significativos a la descentralización (Pereira Blanco, 2023).

Sobre el tema, en el año 2019 fue expedida la Ley 1962 para el fortalecimiento de las RAP y para establecer las condiciones para su conversión en región entidad territorial – RET aunque sin carácter político, es decir, sin elección populares de autoridades de gobierno. Los principales aportes de esta ley son la delimitación y conceptualización del hecho regional; la definición de un régimen de posibilidades de financiación de la RAP; y los pasos y reglamentación para la conversión de las RAP en RET, así como la estructuración de los órganos de administración, atribuciones y financiación de las Regiones como entidad territorial. (Nader Orfale, 2020).

Ahora bien, la Ley 1955 de 2019, por medio de la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, establece en su artículo 249 el procedimiento para la conformación y

¹¹ Véase: Constitución Política de Colombia 1991. Artículos 306 y 307

registro de los Esquemas Asociativos Territoriales (EAT), el cual ya estaba definido en la LOOT. Como novedad, la norma dispone la suscripción de un convenio interadministrativo, la adopción de estatutos que regulen su organización, funcionamiento, patrimonio y aportes, y la formulación de un plan estratégico de mediano plazo con objetivos, metas y líneas de acción. Así mismo crea el Registro de Esquemas Asociativos Territoriales, que de acuerdo con la información recibida por parte del Ministerio del interior en Colombia hay 104 figuras asociativas identificadas y 72 registradas, con corte a 2024. En la página web del registro de EAT no es posible hacer la consulta en tiempo real¹³.

Tabla 1. Reporte de EATs Registrado.

TIPOLOGIA EAT	FUNDAMENTO LEGAL	IDENTIFICADOS	REGISTRADOS
Áreas metropolitanas	CP Art. 319 Ley 1454 de 2011 Ley 1625 DE 2013	6	6
Asociaciones de Municipios	ley 136 de 1994 Ley 1454 de 2011	70	43
Provincias Administrativas y de Planificación	Ley 1454 de 2011	7	7
Regiones Administrativas y de Planificación	CP Art 307 Ley 1454 de 2011 Ley 1962 de 2019	10	8
Regiones de Planeación y Gestión - RPG	Ley 1454 de 2011	11	8
Asociaciones de Departamentos	Ley 1454 de 2011	0	0
Asociaciones de distritos especiales	Ley 1454 de 2011	0	0
EAT transfronterizos	Ley 1454 de 2011 Ley 2135 de 2021 Ley 2200 de 2022	0	0
TOTAL		104	72

Elaboró: Autor

Fuente: Ministerio del Interior

De acuerdo con el Ministerio, cuando los EAT estén constituidos como personas jurídicas de derecho público y debidamente registrados podrán presentar y ejecutar proyectos de inversión de impacto regional, así como prestar servicios públicos, ejercer funciones administrativas propias o delegadas, ejecutar obras de interés regional, desarrollar funciones de planificación y adelantar proyectos de desarrollo integral, siempre que acrediten las condiciones de experiencia, idoneidad y demás requisitos exigidos por la normativa aplicable.

¹³ <https://www.mininterior.gov.co/grupo-de-apoyo-a-la-gestion-territorial-y-buen-gobierno-local/sistema-de-registro-esquemas-asociativos-territoriales-eat/>

La Ley 2294 de 2023, por medio de la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, profundiza el enfoque regional y asociativo del ordenamiento territorial. En este sentido, su artículo 28 dispone que el Gobierno nacional desarrollará, articulará e impulsará las Regiones Autónomas como un instrumento orientado a fortalecer una gestión pública eficiente para el desarrollo económico, social, ambiental, cultural y étnico de los territorios, mediante la coordinación de acciones e inversiones, la formulación de políticas públicas con enfoque regional, la reducción de brechas territoriales y el fortalecimiento de la autonomía y capacidad institucional de las regiones. De manera complementaria, el artículo 41 establece medidas específicas para el fortalecimiento de los Esquemas Asociativos Territoriales (EAT), entre ellas la implementación de una estrategia diferenciada de asistencia técnica, la exigencia de su inscripción y actualización en el Registro de Esquemas Asociativos Territoriales (REAT) para la presentación y ejecución de iniciativas de inversión pública de impacto supramunicipal y supradepartamental, la posibilidad de destinar recursos provenientes de instrumentos de captura de valor del suelo a la financiación de proyectos regionales y el diseño, por parte del Gobierno nacional, de un esquema de incentivos dirigido a favorecer y consolidar la asociatividad territorial en sus distintas formas.

El Acto Legislativo 03 de 2024, expedido el 27 de diciembre de 2024, constituye una reforma relevante para profundizar la descentralización territorial en Colombia, al modificar los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y fortalecer la autonomía administrativa y fiscal de departamentos, distritos y municipios. Su principal transformación consiste en vincular de manera expresa la transferencia de competencias con la asignación de recursos suficientes, de modo que no puedan descentralizarse nuevas responsabilidades sin los recursos fiscales necesarios para ejercerlas, ni transferirse recursos sin la correspondiente asignación de competencias. Para los propósitos del presente artículo, el estudio de dicha reforma se circunscribe a su dimensión dogmática y socio-jurídica, en tanto consagra el principio de conexidad entre atribución de funciones y la suficiencia técnica y financiera para asumir nuevas competencias. En este sentido, sin pretender efectuar estimaciones econométricas ni proyecciones de impacto fiscal, el análisis se enfoca en valorar su alcance cualitativo como desarrollo normativo de la descentralización, con una orientación a frenar la histórica práctica del nivel central de no trasladar competencias.

A modo de conclusión de este apartado, se puede mencionar que a pesar de los avances legales sobre ordenamiento territorial y descentralización en Colombia se hace evidente y manifiesta la concepción de un estado centralista, que impera aún por encima de los conceptos de autonomía y descentralización. Un modelo ordenamiento territorial donde las competencias de las entidades territoriales, en todas sus formas, son atribuidas vía ley orgánica y no por mandato constitucional, implica dejar que sea un legislador centralista y protector de sus intereses políticos, quien a su arbitrio defina el alcance y atribuciones de las entidades territoriales, si lo hace. Evidentemente en Colombia prima la idea de unidad, y esto se observa en las leyes que la desarrollan la constitución que hacen lento proceso de descentralización y, sobre todo, en el tímido papel que ha jugado el gobierno a lo largo de los años, y cuyas actuaciones parecen encaminarse hacia la defensa de una administración centralista (Estupiñán, 2012; Solarte, 2023).

Reconfiguración de la División Político-Administrativa en Colombia.

Lograr consolidar la descentralización en Colombia implica materializar planeamientos constitucionales que afectarían la División Político-Administrativa de Colombia. La descentralización diferencial; las Regiones Autonómicas; el Fortalecimiento de los Esquemas Asociativos Territoriales; Los territorios de Grupos Étnicos; el avance en la creación de Regiones como Entidad territorial, según el autor, son temas relacionados en ordenamiento territorial que podrían reconfigurar la división político-administrativa en el país y crear nuevos niveles de Gobierno, y que merecen una reflexión.

La descentralización diferencial.

El ordenamiento territorial considerado como expresión de la descentralización y la autonomía territorial, tiene por objetivo la organización física del territorio y la satisfacción de las necesidades de la población colombiana, el mejoramiento de la calidad de vida y la prosperidad general, cumpliendo con los siguientes fines esenciales del Estado: “servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos” y “facilitar

la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”.¹⁴

El ordenamiento territorial debe enfocarse en una transición hacia un ordenamiento funcional que reconozca la diversidad cultural, ambiental y social, que articule los intereses de los actores en su relación con el territorio, en el cual las comunidades participen de manera activa, y donde se les dé importancia a las relaciones funcionales entre municipios, avanzando hacia un modelo de descentralización diferencial (DNP, 2023)¹⁵. Cuando se habla descentralización diferencial, se está ante un concepto que trasciende la mera delegación de poderes. Se trata de un marco que entiende las particularidades de cada realidad regional y busca una distribución equitativa de recursos y responsabilidades. La descentralización no es un fin en sí mismo, es un medio para alcanzar una gobernanza más justa. Un orden territorial deseado debe ir más allá de un ejercicio estadístico y normativo, “debe reconocer diferencias, tendencias socioculturales, la misma tradición histórica y las diferencias de género” (Hernández, 2010).

El empoderamiento de los gobiernos locales, redefiniendo las competencias de las entidades territoriales y de los esquemas asociativos territoriales más allá de los aspectos presupuestales, para que se categoricen con énfasis en sus capacidades, a partir de variables como indicadores demográficos, financieros, económicos, fiscales, institucionales, ambientales, sociales, culturales y étnicos, entre otros, podría generar una mejor distribución de los recursos¹⁶ (DNP, 2023). La Ley 617 de 2000, cuando categoriza las entidades territoriales, no responde de forma eficiente a las profundas desigualdades en población, tamaño, territorio y condiciones económicas de cada una de ellas. Por ejemplo, unos municipios poseen gran concentración urbana, mientras que otros son mayoritariamente espacios rurales, esto hace que sus necesidades y capacidad de generación de recursos fiscales y de gestión administrativa sean de distintas (Massiris, 2000). Un modelo territorial uniforme tiende a perpetuar e intensificar las desigualdades regionales, por cuanto la asignación del gasto público debe responder a criterios de equidad vertical que benefician prioritariamente a las entidades territoriales más desfavorecidas.

¹⁴ Véase: Artículo 2 de la Constitución política de 1991

¹⁵ Ley 2294 de 2023.

¹⁶ Véase: Ley 2294 de 2023, artículo 40.

La descentralización limitada por la generación de ingresos propios y carencias administrativas que perpetúan la desigualdad regional, beneficiando a departamentos con mayor capacidad fiscal y rezagando a los más vulnerables. Es ahí donde toma relevancia el acto legislativo número 03 de 2024, que busca reforzar la autonomía de las entidades territoriales, departamentos, municipios y territorios indígenas, mejorando su independencia fiscal y económica mediante la reforma del Sistema General de Participaciones. De acuerdo con la Contraloría, hace falta consolidar la distribución equitativa de recursos con el fortalecimiento institucional, la transparencia y coordinación en los diferentes niveles de gobierno, con un modelo de transferencias eficiente basado no solo en aspectos fiscales administrativos, sino también en factores socioeconómicos, como la ruralidad, la educación, la cultura y la inclusión. Así, el país avanzaría hacia una autonomía regional efectiva que impulse la integración social y el desarrollo sostenible con equidad.

El debate sobre la eficacia de la descentralización en Colombia encuentra un soporte doctrinal en las reflexiones expuestas durante el foro *Retos de la Descentralización Diferencial y el Control de los Recursos Públicos*, celebrado en la Universidad Católica de Colombia por la Contraloría General de la República (2025). En su intervención, el rector Francisco José Gómez enfatizó que la descentralización debe trascender la mera atribución nominal de competencias en el texto legal para convertirse en un poder tangible y efectivo en favor de las comunidades. Retomando los postulados de la filosofía política sobre el ejercicio del poder (Arendt, 1958; en Gómez, 2025), se advierte que la descentralización resulta inoperante si el diseño institucional no faculta a los actores locales para incidir directamente en las decisiones de su territorio.

De acuerdo con el Rector Gómez (2025), la superación del centralismo demanda la formulación de marcos normativos adaptativos y flexibles que abandonen las fórmulas homogéneas del pasado consolidando alianzas interinstitucionales entre la Nación, las entidades territoriales y la sociedad civil como la clave para transformar las rigideces de la División Político-Administrativa en un esquema de gobernanza regional equitativo y sostenible. Se requiere entonces, un marco normativo que supere la desarticulación entre normas, instrumentos de planeación, entidades y actores, evitando duplicidades, ineficiencias y dificultades para coordinar inversiones e implementar adecuadamente los instrumentos de ordenamiento (DNP, 2023). ¿Qué

implica esto en la práctica para las regiones? En palabras del Contralor general de la Nación, Carlos Hernán Rodríguez (2025), significa, sin lugar a duda, un avance concreto hacia una mayor autonomía financiera y ser coherentes con el objetivo de consolidar un modelo de un país verdaderamente descentralizado.

Como lo sostuvo el director de la Misión de Descentralización, Daniel Escobar (2025), la noción clásica de descentralización resulta estrecha frente a la complejidad de las dinámicas regionales y las distintas aspiraciones de autogobierno coexistentes en el país. La realidad espacial colombiana desborda la rigidez del Estado unitario: mientras en la región insular de San Andrés y Providencia se plantean un estatuto raizal en clave de su identidad, en el Caribe cobra fuerza un modelo de región autónoma de corte regionalista; entretanto, en el eje antioqueño y cafetero se afianzan dinámicas de autogestión fiscal territorial, y en el sur del país se reivindica una estructura estatal pluricultural orientada al reconocimiento de las autonomías étnicas y comunitarias.

Aunque data del año 2000, aún hoy es válido traer a colación el planteamiento realizado por MASSIRIS cuando afirma que el ordenamiento territorial tiene suficiente soporte jurídico para consolidar la descentralización. Sin embargo, no se percibe aún en el país, la conciencia y voluntad de la sociedad y el Estado para que tales normas se expresen en acciones concretas. (p. 24.)

Regiones Autónomas.

De acuerdo con el Artículo 28 de la ley 2294 de 2023 “el Gobierno Nacional desarrollará, articulará e impulsará las Regiones Autónomas, como un pilar que permita una gestión pública eficiente para el desarrollo económico, social, ambiental, cultural y étnico que redunde en el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes”. Resumiendo, los lineamientos planteados para estas regiones, estas servirán para a) diseñar e implementar y formular políticas, programas, planes proyectos y presupuestos de carácter regional y territorial; y servir de articulador entre los diferentes sectores, para el desarrollo de acciones e inversiones, para mejorar la capacidad institucional regional, y para disminuir las brechas regionales institucionales.”¹⁷

¹⁷ Véase el artículo 28 de la Ley 2294 de 2023.

En pocas palabras, el objetivo de las regiones autonómicas es fomentar la articulación entre los niveles institucionales, para la atención de problemáticas y el aprovechamiento de las potencialidades regionales, desde un enfoque de sostenibilidad ambiental, la atención del riesgo y las autonomías territoriales y regionales, a través del giro directo de recursos a las regiones. Y así se plantea en el Proyecto de Ley que cursó en el Congreso, radicado en el primer semestre de 2024.

Considerando el contenido de la Constitución Política y de la LOOT se puede afirmar que esta forma de “región” es nueva para el ordenamiento colombiano y podría traslapar en objetivo y funciones con las RAP y de las RPG, reconocidos por el Artículo 10 de la Ley 1454 de 2014. Los lineamientos u objetivos para los cuales se van a crear son semejantes a los definidos para los esquemas asociativos territoriales en la LOOT, en la Ley de Regiones, y en la Ley de Áreas Metropolitanas.¹⁸

Ahora bien, partiendo del supuesto en que la “región autonómica” no es equiparable a las RAP, de que trata la Constitución, tampoco de las RPG, que se consagran en la LOOT, tratar de definir qué es una “región autonómica” no es fácil, el término no es de uso común en la terminología de las ciencias políticas ni del Derecho Público. Desde la visión del Derecho comparado lo más cercano al concepto de “región autonómica” es la comunidad autónoma, las cuales se toman como parte fundamental de un estado autonómico o regional, propio del estado español.

En el estado autonómico, como el de España, hay un gobierno central y unidades políticas o territoriales, conocidas como regiones, estados o comunidades autónomas. Esta figura se va más allá de la simple descentralización territorial y administrativa como sucede en Colombia, tienen autonomía para autorregularse y legislar mediante normas de alta jerarquía, aunque no iguales a la constitución. (Solarte, 2023).

Considerando que en el ordenamiento jurídico orgánico de Colombia no hay referencia alguna a las regiones autonómicas y que el Artículo 28 de la ley 2294 de 2023 no define el concepto ni tampoco da luces sobre las características, para que la región autonómica pueda ser considerada

¹⁸ Véase: ley 1454 de 2011. Artículo 19.

como entidad de derecho público, con autonomía administrativa y presupuesto propio, se requerirá como mínimo ajustar la LOOT, para incluir esta figura o en su defecto crear una nueva Ley orgánica que la desarrolle.

Valga aclarar que si fuese el propósito de esta figura de asociación fuese contar con una entidad que permita ordenarse territorialmente a semejanza del Estado español, requerirá sin duda alguna el concurso del poder constituyente primario que son los únicos con autoridad fundacional o sustitutorio de la Constitución (Alvarés, 2020, pp 250). El profesor Gustavo Penagos (2004) plantea que en Colombia no puede hablarse de la región, como si fuera un estado regional o autonómico, porque el país se configura como un Estado unitario con centralización política y descentralización administrativa, en la que la región es una manifestación de la descentralización, para cumplir con las funciones que le han sido asignadas o transferidas.

El debate sobre las regiones autonómicas en el Estado en Colombia atañe de manera directa a la arquitectura de su parte orgánica y a la forma en que se organiza territorialmente el ejercicio del poder público. La persistencia del centralismo ha puesto de manifiesto falencias que responden al diseño institucional de una estructura unitaria rígida que resulta insuficiente para responder a las realidades regionales, la adopción de un modelo altamente centralizado genera cuellos de botella institucionales. Como lo sostiene el docente e investigador Rodrigo Uprimny (2025), la elección del modelo de organización estatal —sea unitario, regional o federal— debe guardar estricta correspondencia con las dinámicas geográficas, socioeconómicas y culturales del país. En una nación caracterizada por una profunda diversidad territorial como Colombia, que lo convierte en un país de regiones, se debería estructurar un modelo inspirado en el Estado autonómico-federal, bajo una lógica de descentralización y autogobierno.

La reorganización del Estado bajo una lógica regional o de autonomías territoriales constituye la alternativa más eficiente para la gestión del poder público, y así lo sostiene el Profesor Rodrigo Uprimny (2025). La consolidación de nuevos niveles de gobierno dotados de competencias y recursos propios descentraliza la toma de decisiones, descongestiona la administración central y potencia el desarrollo local conforme a las vocaciones regionales. Esta reforma impone la necesidad de evaluar cuál es la mejor forma de organizar el Estado colombiano, sustentando la

conveniencia de avanzar hacia una reconfiguración de la División Político-Administrativa que garantice la autonomía territorial.

Esquemas asociativos Territoriales

Los Esquemas Asociativos territoriales son una manifestación de la descentralización y, en ese camino de conocer y reconocer el territorio, son una figura administrativa útil para organizar y administrar los recursos. La asociación de entidades territoriales no es una cuestión vacía si se pretende equilibrar, como en Francia, los desarrollos económicos entre territorios (Suelst-Cock, 2010).

La visión regional, en todos los niveles, es una manera más eficiente de cumplir con los fines del estado, contribuye a disminuir las brechas económicas y sociales de las zonas menos favorecidas, fortaleciendo el gasto público en estos territorios que permita mejorar la calidad de vida de las personas. A pesar de lo funcionales que pueden ser los EAT para el ordenamiento territorial, en Colombia no se les da relevancia ni se han utilizado con las finalidades para las que fueron creados, con excepción de las áreas metropolitanas, y de las RAP, por los avances recientes.

Por disposición legal, las entidades territoriales que se asocien “podrán generar gastos de funcionamiento adicionales con cargo a su presupuesto o al presupuesto general de la Nación¹⁹”, ni incrementar la planta burocrática de las respectivas entidades que las conformen, obligando a los EAT a depender de las transferencias (cuotas) de sus asociadas o de ingresos propios. Si bien la Ley 2294 de 2023 crea incentivos estables y regulares para los Esquemas Asociativos, no lo hace para funcionamiento, y además se destinan especialmente aquellos constituidos o que constituyan en zonas de frontera y en zonas afectadas por la violencia o de bajos desarrollo, entre municipios PDET y/o ZOMAC (DNP, 2023)²⁰. Estos mecanismos de fortalecimiento también planean la financiación de proyectos que favorezcan la gestión de la biodiversidad, la conectividad ecológica, la gestión integral del riesgo de desastres y la respuesta a los desafíos del cambio climático. Esta limitación genera que las entidades territoriales incumplan de forma recurrente con

¹⁹ Véase: Ley 1454 de 2011. Artículo 17.

²⁰ Véase: Ley 2294 de 2023. Artículos 41 y *ARTÍCULO 44*

sus aportes, ya sea por estrechez fiscal o por priorizar otros rubros locales, incrementando la tendencia hacia la inoperancia de estos esquemas.

La Ley 1454 de 2011 definió los EAT conceptualmente, pero no delimitó tareas específicas para cada uno, exceptuando las áreas metropolitanas y las RAP, que tienen ley específica. A parte, la Ley 1955 de 2019²¹ equipara todos los EAT y delimita las funciones, es decir todos pueden “prestar servicios públicos, desempeñar funciones administrativas propias o las que las entidades territoriales o el nivel nacional les deleguen, ejecutar obras de interés del ámbito regional, cumplir funciones de planificación o ejecutar proyectos de desarrollo integral.” Una reglamentación en este sentido iría en línea con el avance propuesto en el acuerdo COT No. 34 de 2022 “Por el cual se recomiendan los parámetros generales de diferenciación y los lineamientos para el ejercicio de competencias y desarrollo de funciones por parte de los esquemas asociativos territoriales”. Esta distorsión se profundiza por la multifiliación no regulada, la cual permite que una misma entidad territorial pertenezca simultáneamente a múltiples esquemas asociativos, generando solapamientos administrativos y de competencias.

De hecho, hay que recordar que el artículo 249 de la Ley 1955 de 2019 obliga a los EAT a elaborar los Plan Estratégico de Mediano Plazo, los cuales fueron reglamentado en Decreto 1032 de 2021 como un instrumento de planeación y planificación, sin embargo, estos planes no son vinculantes para la entidad territorial que hace parte del EAT, con lo cual se convierten en un plan aspiracional. Estos planes, como motor de desarrollo deberían ser vinculantes, o cuando menos, parte integral de los planes de desarrollo de las entidades territoriales.

Por otro lado, La brecha entre el diseño normativo y la realidad territorial en Colombia se evidencian al examinar la información oficial suministrada relacionada con el registro de esquemas asociativos. De acuerdo con la respuesta emitida por la Subdirección de Gobierno y Gestión Territorial del Ministerio del Interior en el Sistema de Registro de Esquemas Asociativos Territoriales (REAT) se han identificado 104 esquemas asociativos territoriales focalizados, de los cuales únicamente 72 cuentan con su registro, dejando un evidente desfase. Esta diferencia entre la constitución formal y el funcionamiento real es especialmente notoria en el ámbito de las

²¹ Véase: Ley 1955 de 2019, artículo 249.

asociaciones de municipios, donde de un universo de 70 entidades identificadas, solo 43 mantienen su registro vigente. Además, con la información recibida se logra identificar que existen en la normatividad 3 tipologías de EAT que no se han constituido formalmente ninguna, estas son: las Asociaciones de Departamentos, las Asociaciones de distritos especiales y los EAT transfronterizos.

Si bien existen formalmente diversas formas de asociación, de acuerdo con lo reportado por la Contraloría, existe una proliferación desordenada de esquemas asociativos que lejos de representar una restructuración institucional exitosa ha generado un entramado burocrático ineficaz que amerita su evaluación crítica y eventual supresión del ordenamiento legal. Resultaría apropiada la expedición de una norma que defina las características de cada una de las tipologías de Esquemas Asociativos y las diferencias entre ellos, que establezca competencias y sus funciones, dicho de otro modo, definir para qué sirve cada EAT y la jerarquía de sus decisiones, y que, en la medida que tantas figuras se traslapen en funciones o que se encuentren en cese de operaciones, defina los mecanismos para su desaparición del ordenamiento jurídico.

Los planteamientos analizados constituyen pequeños pasos hacia el fortalecimiento de la asociatividad territorial, y un avance para la visión regional del OT, y se debe seguir ese camino. Como lo dice el profesor Jorge Jiménez, en el prólogo del libro Urbanismo y Ordenamiento Territorial, no tiene mucho sentido la ordenación territorial a pequeña escala, salvo que se trate de una ordenación bien coordinada, en otras palabras, no tiene sentido que los municipios ordenen su territorio sin considerar a los municipios al lado. La ordenación territorial tiene carácter transversal y afectan a todas las administraciones.²²

Las entidades territoriales indígenas

Como ultimo ítem de los ejemplos planteados, fortalecer los territorios de los grupos Étnicos, a través de la reglamentación de las entidades territoriales indígenas, es quizá lo que más cambiaría la división político-administrativa del país y significaría una verdadera creación de nuevos niveles de Gobierno. Quizá por lo mismo, es lo más complicado de lograr, tanto en términos

²² Gutiérrez González. H.D. (2020) Urbanismo y ordenamiento territorial. (1ª Ed) Editorial Ieyer. Bogotá.

políticos como jurídicos y financieros. Para reconocer la autonomía y fortalecer los territorios de las comunidades étnicas, con instrumentos normativos para su separación de entidades territoriales tradicionales y la obligatoriedad de articulación con ellas, requieren del desarrollo de una ley orgánica de ordenamiento o implica la modificación de la LOOT (DNP, 2023).

Al respecto, el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 propone formular e implementar una política poblacional, en la cual incluirán los lineamientos para que la planeación de los asentamientos humanos vincule la base ambiental, la geografía, la construcción histórica y cultural del territorio, la economía del cuidado, la solidaridad intergeneracional y las características de las comunidades campesinas, grupos étnicos y grupos poblacionales vulnerables (DNP, 2023).

Incluir a las comunidades étnicas en la organización territorial lleva a replantear como se relacionan ellos en el espacio que habitan, puesto que no solamente se piensa en el desarrollo en cuanto la infraestructura y las zonas comerciales del mismo, sino que se observa una relación cultural, tendiente a un vínculo histórico y cosmogónico de los pueblos con la tierra (Mera, 2020). En garantía del principio de participación y, en general de la constitución, las comunidades étnicas deben ser reconocidas como actores clave en los procesos de planificación y ordenamiento territorial. La participación activa y la valoración de sus derechos, conocimientos y necesidades son fundamentales para lograr un ordenamiento territorial justo, equitativo y sostenible, que respete y proteja los derechos de estas comunidades.

En cuanto a la autonomía de las comunidades étnicas, esta se describe como la posibilidad de autodeterminación dentro de una franja territorial delimitable, que es la base irrenunciable para la institución y el ejercicio de la autogestión. (Semper, 2006). Es decir que la autonomía étnica no es concebible sin referencia a un determinado territorio. En ese sentido, el reconocimiento de la autonomía de las comunidades étnicas va de la mano con las nuevas formas administrativas como los resguardos y cabildos (Mera, 2020), y las entidades territoriales indígenas.

La constitución política y la ley hablan de entidades territoriales indígenas, a partir de territorios indígenas, sin embargo, no están constituidos como tal, situación que solo se superaría con la expedición de una ley orgánica de ordenamiento territorial que tenga como fin crear las ETI,

que son figuras político-administrativas propias de la estructura territorial descentralizada del Estado colombiano (Corte Constitucional, Sentencia C-047-22). Cobra entonces relevancia la propuesta de desarrollar una Ley orgánica que haga los ajustes necesarios a fin de buscar la protección y autonomía de los territorios de las comunidades étnicas y campesinas.

Cuando se mencionó que era una apuesta arriesgada y compleja, dicha afirmación se sustenta en que pretender reconocer mayor autonomía y derechos sobre los territorios a las comunidades étnicas requiere una nueva visión de la realidad histórica, cultural, social y económica del país, en el cual se requiere primero un cambio estructural que modifique las relaciones económicas, territoriales y políticas, y en segundo lugar, un cambio cultural hacia una nación que acepte las diferencias y reconozca la diversidad social y étnica (Simbaña, 2005). La autonomía indígena (étnica) involucra gobierno propio, administración propia, potestad tributaria propia, participación en las rentas nacionales y jurisdicción propia, además del territorio (Silva, 2015), lo cual significaría redefinir las fronteras y los límites territoriales de municipios.

Dicho de otra manera, consolidar las ETIs o reformular el OT para incluir formas de administración y derechos sobre el territorio de las comunidades étnicas, en la práctica implicaría *“Redefinir la división geográfica política y el territorio nacional”*, *“conformación de nuevos poderes locales”* y c) *la participación de las nacionalidades y pueblos indígenas en la esfera nacional*. (como lo plantea (Simbaña, 2005).

De cierta manera lograr la transformación de territorios indígenas en entidades territoriales indígenas, sin duda es avance hacia la consolidación del Estado Social de Derecho, como estado pluricultural y, sería expresión máxima de la descentralización y de desarrollo de la Constitución Colombiana de 1991, pero representa un costo político y administrativo que pareciera difícil de asumir.

La región

La arquitectura territorial trazada por la Constitución Política de 1991 presenta una tensión permanente al conjugar una clara vocación regionalista con un marcado enfoque

municipalista. Al consagrar al municipio como la entidad fundamental de la División Político-Administrativa (artículo 311 C.P.) y proyectar simultáneamente la creación de las regiones como entidades territoriales (artículo 307 C.P.), el diseño constitucional dejó al departamento en una encrucijada institucional (Solarte Portilla, 2023). En la práctica del ordenamiento jurídico, esta tensión desplazó al nivel departamental hacia un rol secundario o de naturaleza residual bajo el marco de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011). Dentro del funcionamiento actual del Sistema General de Participaciones, la figura departamental suele quedar reducida a la condición de mero intermediario presupuestal, gestionando giros sin situación de fondos para financiar la prestación de servicios básicos en municipios no certificados, lo que desdibuja su capacidad como instancia intermedia de gobierno y planificación estratégica (Escobar, 2025).

Conforme a los diagnósticos presentados en el marco de la Misión de Descentralización (Escobar, 2025), la reestructuración del Estado exige configurar una nueva tipología y clasificación de las entidades territoriales. Si a esto le sumamos la propuesta del Procurador General de la Nación, que propone replantear el tema de los límites departamentales y de la figura de los departamentos y atrevernos a resolver esto de fondo, los departamentos sería una figura que desaparecería, para darle paso a creación del estado regional en Colombia.

Según lo informado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), a pesar de haberse promulgado la Ley Orgánica de Regiones (Ley 1962 de 2019), a la fecha no se ha materializado la creación de ninguna Región Entidad Territorial (RET) en Colombia, reduciéndose las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) existentes a meras instancias de gestión sin autonomía fiscal ni representación política propia.

El proceso de regionalización en Colombia padece un diseño constitucional paradójico que neutralizó el desarrollo efectivo de los artículos 306 y 307 de la Carta Política. A pesar de que el país se reconoce indiscutiblemente como un territorio de regiones socio-culturales y biogeográficas, el marco normativo condicionó la conformación regional a la unión rígida de departamentos preexistentes respetando sus fronteras formales (Eljach, 2025). Esta exigencia consagró una verdadera carrera de obstáculos legislativa que impidió dibujar el mapa regional a

partir de identidades territoriales auténticas, subordinando la ordenación del Estado a un trazado regional basado en ubicación geográfica de los departamentos, que ha dificultado la operación de las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) y ha frustrado la creación de las Regiones Entidades Territoriales (RET).

A partir del análisis doctrinal y de la evidencia institucional examinada, y en relación con la dificultad observada para la conformación de las entidades territoriales indígenas debido a sus costos políticos y administrativos, se puede inferir que el diseño del sistema político electoral constituye uno de los factores que han desestimulado la reconfiguración de la División Político-Administrativa, y mantiene la rigidez en la delimitación de municipios y departamentos.

En esta línea, el Procurador General Gregorio Eljach (2025) señala que la reticencia a modificar las fronteras departamentales se halla estrechamente vinculada a la preservación de las circunscripciones electorales tradicionales y a la estabilidad en la representación de las agrupaciones políticas. Esta postura coincide con las tesis de Rodrigo Uprimny (2025), quien sostiene que la arquitectura del sistema electoral opera como una restricción estructural a la descentralización, por cuanto los actores políticos tienden a desincentivar reformas orgánicas que alteren el mapa de representación territorial sobre el cual se estructuran sus bases electorales.

Por consiguiente, el tránsito hacia un modelo regional exige una transformación institucional capaz de articular la División Político-Administrativa con el desarrollo socioeconómico y las relaciones funcionales de las comunidades, superando la lógica de conservación de las circunscripciones electorales del nivel central y límites fronterizos ya definidos.

Conclusiones.

- El balance del ordenamiento territorial en Colombia durante el periodo 2011-2024 demuestra que el marco legal expedido a partir de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011) ha resultado insuficiente para materializar los principios de descentralización y autonomía consagrados en la Carta Política. La persistencia de un modelo centralista ha

perpetuado profundas asimetrías socioeconómicas entre el nivel central, las grandes ciudades y las entidades territoriales, relegando la descentralización a una dimensión predominantemente formal.

Para superar este estancamiento institucional, la solución no radica en mantener la proliferación indeterminada de normas, ni en imponer un cambio en el modelo de Estado, sino en abordar la reestructuración de la División Político-Administrativa, en estricto cumplimiento a la delegación que el constituyente primario le otorgó al Congreso en los artículos 286 y 288. Esta postura exige diferenciar tajantemente la organización vigente del poder público y de la División Político-Administrativa orgánica de la Constitución.

- La evaluación de los Esquemas Asociativos Territoriales (EAT) pone de manifiesto una brecha entre la formulación teórica de la asociatividad y su funcionamiento. Aunque la doctrina destaca las bondades de la cooperación supramunicipal para optimizar el gasto público y promover proyectos de escala regional (Castro, 2017), estas figuras encuentran una dificultad operativa en la sostenibilidad financiera. Lejos de constituir instrumentos eficientes de integración, la proliferación desordenada de los EAT y la ausencia de un seguimiento riguroso ha derivado en la duplicidad de funciones con las estructuras departamentales, y municipales, generando solapamientos administrativos y de competencias que neutralizan los objetivos de la asociatividad.

Por consiguiente, el fortalecimiento de la asociatividad en Colombia exige una reforma normativa orientada a tres frentes prioritarios: la definición de fuentes sostenibles para su funcionamiento, la fijación de límites claros a la posibilidad de que municipios y departamentos se afilien simultáneamente a múltiples EAT, y la introducción de una regla de eficacia y existencia que decrete la supresión formal de las figuras inoperantes. La aplicación de esta reglamentación no respondería a decisiones discrecionales, sino a criterios objetivos de evaluación, tales como la ejecución efectiva de convenios interadministrativos, la vigencia y avance de un plan estratégico, y el reporte periódico de sostenibilidad financiera ante el Registro de Esquemas Asociativos Territoriales (REAT) en una ventana temporal previamente establecida.

- La sola introducción de la figura de las "Regiones Autónomas" en el artículo 28 del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 (Ley 2294 de 2023) resulta insuficiente para transformar la estructura del ordenamiento territorial. En el marco del Derecho Público colombiano vigente, dichas instancias constituirían instrumentos de planificación que carecen de personería jurídica como entidades territoriales y de autogobierno normativo.

Como se desprende del análisis de la doctrina sobre estado autonómico y división político administrativa colombiana, para precisar el alcance de esta forma de regionalización se debe diferenciar dos vías jurídicas: por una parte, asimilarlas a la naturaleza administrativa de las Regiones Entidades Territoriales (RET) previstas en los artículos 306 y 307 de la Carta Política, que exige la modificación y reglamentación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) y la Ley de Regiones, para otorgar autonomía de gestión, planificación y recursos sin alterar la forma de República unitaria; y, por otra parte, la implantación de un modelo autonómico dotado de potestad autolegislativa a semejanza del derecho comparado (Álvarez, 2020; Penagos, 2004), cuya adopción desbordaría el marco de la LOOT y requeriría una reforma constitucional a la estructura del Estado (artículo 1º C.P.).

- La reglamentación definitiva de las Entidades Territoriales Indígenas (ETIs), conforme al mandato del artículo 329 constitucional y a la doctrina de la Sentencia C-047 de 2022, constituye una dimensión clave de la descentralización territorial y del Estado Social de Derecho, y sus características de multiculturalidad. Contrario a quienes las reducen a meros instrumentos de descentralización administrativa, las ETIs implican el otorgamiento de plena personería jurídica pública, autogobierno, jurisdicción propia y autodeterminación a los pueblos originarios sobre sus territorios ancestrales (Semper, 2006; Mera, 2020). Así mismo, del estudio realizado en esta investigación permite inferir que la falta de materialización de estas entidades desborda los cuestionamientos sobre condicionamientos la viabilidad técnica y presupuestal, hallando una causa determinante en la prolongada omisión legislativa del Congreso de la República y la resistencia de los actores políticos a asumir el costo político que implica la redefinición de los poderes locales y la reorganización de la geografía política del Estado (Simbaña, 2005).

- La pluralidad de realidades regionales en Colombia evidencia una tensión entre el centralismo y la garantía constitucional de la autonomía territorial (artículos 286 y 287 C.P.), acrecentada por el desgaste de un marco normativo anacrónico que no responde a las singularidades locales. Por ende, la verdadera descentralización no se agota en la transferencia pasiva de recursos ni en la mera redistribución de competencia, sino en atender demandas regionales que trascienden la reclamación financiera para orientarse hacia la exigencia de mayores libertades institucionales en la configuración de sus propios esquemas de gobierno y desarrollo (Escobar, 2025). La consolidación de esta autonomía exige que el incremento del SGP se articule con un control fiscal preventivo y concomitante por parte de la Contraloría General de la República (Gómez, 2025).

Referencias Bibliográficas

- Álvarez Díaz, O. L. (2020). *El estado regional y su aplicabilidad en Colombia*. Verba Luris, (43), 249–266. Recuperado de <https://doi.org/10.18041/0121-3474/verbaiuris.43.6513>
- Andrade, M. J. (2018). Pueblos indígenas y minorías nacionales: similitudes y diferencias en la protección internacional de sus derechos. *Revista Campos en Ciencias Sociales*, 6(2), 13-48. Bogotá D.C, Colombia: Universidad Santo Tomás
- Angarita, L. (2020). Las Asociaciones Público Privadas (APP) como modelo de contratación en Colombia: un análisis crítico de su desarrollo normativo e implementación [Trabajo de maestría]. Universidad Santo Tomás. Bogotá, Colombia
- Chávez Marín, Augusto Ramón (2008). *Lecturas de derecho administrativo*. Segunda edición. Universidad Santo Tomás.
- Duarte Castro, Jaime Alberto (2021) *Construyendo el catastro desde la comunidad. Una visión con propiedad*. Bogotá: Universidad Santo Tomás.
- Estupiñán, L. Otros. (Ed). (2004). *Organización territorial- teorías, enfoques y Tendencias*. Editorial Universidad Libre. Bogotá.
- Estupiñán Achurri, L. (Ed). (2012). *Desequilibrios territoriales estudio sobre descentralización y ordenamiento territorial colombiano una mirada desde el nivel intermedio de gobierno*. Editorial universidad del Rosario. Bogotá.
- García Lozano, Luisa Fernanda & otros. *Utopía y jurisprudencia constitucional: un enfoque progresista de la Corte Constitucional Colombiana (1991-2000)*. Investigación y Derecho Universidad Santo Tomás 2011.

- Garzón Zabala, O. A. (2017). Constitución y ampliación de resguardos indígenas en Colombia. Una mirada al avance histórico y perspectivas de cumplimiento. *Campos En Ciencias Sociales*, 5(1 y 2), 73-113
- González Cuenca, D, Molina Orjuela, D y Montes Ramírez, A. Paz ambiental y paz territorial: los desafíos de Colombia para el postconflicto
- Gutiérrez González, H.D. (2020) *Urbanismo y ordenamiento territorial*. (1ª ed.) Editorial Leyer. Bogotá.
- Hernández Peña, Yolanda Teresa. (2010). *El ordenamiento territorial y su construcción social en Colombia: ¿un instrumento para el desarrollo sustentable?*. Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía, (19), 97-109. Recuperado de http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-215X2010000100008&lng=en&tlng=es.
- Hernández-Sampieri, R., Fernández, C. y Baptista, S. (2014). Metodología de la investigación. 7ma eds. México: Mc Graw Hill.
- Ibarra, J. (2007) *Reflexiones sobre el ordenamiento territorial en Colombia*. Justicia Juris, Vol 7. Abril-Septiembre Recuperado de. <http://hdl.handle.net/11619/1071>
- Massiris, A. (2000). *Determinantes de los planes de ordenamiento territorial*. Banco de la República. Recuperado de <https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll10/id/2773/>
- Melo-Vera, E. A. (2020). *Derechos territoriales de los pueblos indígenas en los planes de ordenamiento territorial en Colombia*. Trabajo de Grado. Universidad Católica de Colombia. Facultad de Derecho. Bogotá, Colombia. Recuperado de <https://hdl.handle.net/10983/25666>

- Nader Orfale, R. (2020). *Ley Orgánica De Regiones: Antecedentes Y Principales Aspectos De La Ley 1962 De 2019*. Advocatus, (35), 15–38. <https://doi.org/10.18041/0124-0102/a.35.6896>
- Palmer Valero, R (1977). *Manual de Ciencia Política: Estructura Institucional del Estado*. Editorial Trotta, págs. 177-204.
- Penagos Vargas, G. (2004). *MODELO AUTONÓMICO DEL ESTADO REGIONAL, PROVINCIAL, DISTRITAL, TERRITORIAL INDÍGENA EN DERECHO COMPARADO*. Vniversitas, 53(108), 733–820. Recuperado a partir de <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/vnijuri/article/view/14757>
- Penagos, G. (2005). *La descentralización territorial en el Estado unitario*. Vniversitas, 52(105), 9–24. Recuperado de <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/vnijuri/article/view/14839>
- Pereira Blanco, M. J. y Molina Barbosa, E. R. (2023). *De las competencias en materia de ordenamiento territorial y las directrices y planes de ordenamiento departamentales*. Prolegómenos, 25(50), 95-115. Recuperado de <https://doi.org/10.18359/prole.5938>
- Pineda Contreras, C. (2021). *LA Discrecionalidad administrativa una perspectiva desde el ordenamiento territorial en Colombia*. Universidad Santo Tomás.
- Rodríguez, G.A. (2008) *La consulta previa, un derecho fundamental de los pueblos indígenas y grupos étnicos de Colombia*. Revista Semillas Nos. 36/37. Pp 2 – 10.
- Semper, F. (2006). *Los derechos de los pueblos indígenas de Colombia en la jurisprudencia de la Corte Constitucional*. Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano. Pp, 761 – 778. Recuperado de <https://www.corteidh.or.cr/tablas/R21731.pdf>
- Sentencia No. C-517/92. Corte Constitucional

Sentencia C-1051/01. Corte Constitucional,

Sentencia SU-095/18. Corte Constitucional

Sentencia T-021/19. Corte Constitucional

Sentencia C-138/20. Corte Constitucional

Simbaña, F. A. (2010). *Plurinacionalidad y derechos colectivos. El caso ecuatoriano*. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

Solarte Portilla, P.A. (2023) *Ordenamiento territorial y derecho urbano. Parte general y específica*. (5ta ed). Leyer Editores. Bogotá.

Suelt-Cock, V. (2010). *La organización territorial colombiana frente a la tendencia contemporánea de configuración federal. Estudios Socio-Jurídicos*, 10(1), 158-200.
Recuperado a partir de
<https://revistas.urosario.edu.co/index.php/sociojuridicos/article/view/351>