

# Delimitación competencial de las regiones administrativas y de planificación en Colombia. Especial énfasis en la región central o RAP-E

JOSÉ RAFAEL SANJUANELO ORTIZ<sup>1-2</sup>

## RESUMEN

El presente escrito aborda las competencias de las regiones administrativas y de planificación o RAP, que son creadas por los departamentos y también por el Distrito Capital. Particularmente, se persigue determinar cuál es el límite que tienen las aludidas entidades territoriales para establecer las funciones que les corresponde a las RAP. Asimismo, el artículo revisa el aporte que en materia de descentralización territorial se da con la creación de las regiones administrativas y de planificación, teniendo en cuenta que el margen

- 1 Doctor en Derecho de la Universidad Pompeu Fabra, Barcelona, España. Magíster en Derecho, especialista en Derecho Administrativo y abogado de la Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia. Consultor jurídico en distintas entidades públicas colombianas. Correo-e: [jrsanjuaneloo@unal.edu.co](mailto:jrsanjuaneloo@unal.edu.co). Enlace Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2043-5450>. Fecha de recepción: 13 de octubre de 2023. Fecha de modificación: 10 de abril de 2024. Fecha de aceptación: 10 de mayo de 2024. Para citar el artículo: Sanjuanelo Ortiz, José Rafael, "Delimitación competencial de las regiones administrativas y de planificación. Especial énfasis en la región central o RAP-E", *Revista digital de Derecho Administrativo*, Universidad Externado de Colombia, n.º 32, 2024, pp. 301-323. DOI: <https://doi.org/10.18601/21452946.n32.12>.
- 2 Artículo basado en la tesis titulada "Régimen jurídico de las regiones y los departamentos: Análisis crítico de la descentralización territorial en Colombia", desarrollada en el marco del programa de doctorado en Derecho de la Universidad Pompeu Fabra, Barcelona, España.

que tienen las entidades territoriales para definir sus competencias suele ser asociado a un mayor nivel de descentralización.

**Palabras clave:** regiones administrativas y de planificación (RAP), descentralización territorial, organización territorial, esquemas asociativos territoriales, RAP-E, Región Central.

## The Delimitation of Competences of Administrative and Planning Regions in Colombia. Special Emphasis on The Central Region (Rap-E)

### ABSTRACT

This research addresses the competencies of the Administrative and Planning Regions (RAP) in Colombia, which are established by the country's departments and the Capital District of Bogota. Specifically, it aims to delineate the boundaries within which these territorial entities can define the functions of the RAP. Additionally, this paper examines how the creation of these regions contributes to territorial decentralization, given that the extent of the powers granted to territorial entities to determine the RAP's functions is typically linked to the degree of decentralization.

**Keywords:** Administrative and Planning Regions, Territorial Decentralization, Territorial Organization, Territorial Associative Schemes, Central Region (RAP-E).

### INTRODUCCIÓN

La Asamblea Nacional Constituyente previó la posibilidad de establecer diferentes figuras regionales en la organización territorial colombiana. Al respecto, el artículo 306 constitucional se refiere a las *regiones administrativas y de planificación* o RAP<sup>3</sup>, las cuales se pueden conformar por dos o más departamentos para el desarrollo social y económico de sus respectivos territorios.

3 A las cuales alguna parte de la doctrina cataloga como "simplemente administrativas"; al respecto véase a Paula Robledo Silva, "La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial: ¿una asignatura pendiente?", en Paola Andrea Acosta (ed.), *Serie Documentos de Trabajo* n.º 31, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2015, pp. 1-32.

A su vez, el artículo 307 contempla que se podrán constituir regiones en calidad de entidades territoriales o RET y, adicionalmente, en el artículo 325 de la Carta Política se dispuso que el Distrito Capital podrá conformar una figura regional con las entidades territoriales departamentales, prevista inicialmente con el fin de garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo regional y para la prestación oportuna y eficiente de servicios<sup>4</sup>.

El Congreso de la República decidió asimilar la región del Distrito Capital a las regiones administrativas y de planificación de que trata el artículo 306 constitucional. Esto, de acuerdo con lo establecido en las leyes 1454 de 2011 y 1962 de 2019, en virtud de las cuales han nacido a la vida jurídica siete regiones de esta naturaleza a lo largo y ancho de la geografía colombiana, a saber: RAP Gran Santander, RAP de la Fraternidad, RAP Amazonía, RAP Llanos, RAP Caribe, RAP Eje Cafetero y RAP Pacífico, incluida la región de que trata el artículo 325 constitucional, a la cual se le denomina Región Administrativa y de Planificación Especial (RAP-E) o Región Central.

En general, sobre las regiones administrativas y de planificación se advierte que no hay un tratamiento diáfano en lo que atañe a sus competencias, por cuanto si bien en la Ley 1454 de 2011 se dispone que las entidades territoriales que las conformen establecerán sus competencias en virtud del principio de flexibilidad y gradualidad, en la Ley 1962 de 2019 se previó un listado de funciones llamadas a ser ejercidas por tales esquemas asociativos. Y si bien en esta última norma se contempló que las RAP también desplegarían las competencias que les sean delegadas por los departamentos, esto pasó a ser delimitado por el Gobierno nacional a través del Decreto 900 de 2020<sup>[5]</sup>, en el cual se reglamenta tal competencia a unas materias en específico, particularmente en el marco del alcance del criterio de "hecho regional", que ha sido utilizado por las referidas entidades territoriales para establecer su quehacer. Así entonces, no es del todo claro cuál es el límite de las entidades territoriales (departamentos y Bogotá D. C.) para definir las competencias de las regiones administrativas y de planificación que constituyan<sup>6</sup>.

4 El referido artículo 325 fue modificado por el artículo 1.º del Acto Legislativo 002 de 2020, eliminando las finalidades previstas para la aludida región, contemplando a su vez una nueva entidad regional, denominada "Región Metropolitana"; que es constituida por parte de Bogotá y Cundinamarca, así como por municipios de este departamento, como entidad administrativa de asociatividad regional de régimen especial. Este escrito no se ocupa de la región metropolitana, la cual dista de las regiones administrativas y de planificación (que son objeto de esta disertación) en varios aspectos, dentro de los cuales se destaca el hecho de que tal entidad no tiene vocación de convertirse en entidad territorial.

5 "Por el cual se adiciona el capítulo 5, al título 1, de la parte 2, del libro 2 del Decreto 1066 de 2015, para reglamentar parcialmente la Ley 1962 de 2019 en lo relativo a las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP)".

6 En el derecho comparado se encuentran experiencias en la que los tribunales de justicia

Con miras a aportar algunas luces sobre el marco competencial de las regiones administrativas y de planificación –haciéndose especial énfasis en la RAP-E–, se revisarán en este artículo diferentes variables relacionadas con el manejo de sus asuntos. Lo cual nos permitirá particularmente determinar el alcance de la potestad atribuida a los departamentos y Bogotá Distrito Capital para la delegación de funciones en cabeza de estos esquemas asociativos territoriales.

Lo anterior, teniendo en cuenta que se ha llegado a señalar que la descentralización administrativa colombiana es limitada, por cuanto las competencias de los niveles territoriales suelen ser definidas completamente por el Congreso de la República, sin la participación de las entidades territoriales<sup>7</sup>. Dicha afirmación tiene importante trascendencia, por cuanto el mayor grado de descentralización en la repartición del poder en el territorio es considerado por los estudiosos como la capacidad de los niveles subnacionales de autorregularse, planteándose la necesidad de una mayor autonomía que les permita solventar los problemas y las necesidades de la población de mejor manera, aprovechando su cercanía y consecuente mayor conocimiento<sup>8</sup>.

De esta manera, el escrito, en un primer lugar, revisará la llamada Región Central, para en un segundo momento enfocarse en el marco de competencias de las RAP y, por supuesto, de la Región Central, de acuerdo con las disposiciones normativas. Como tercer aspecto importante, y como consecuencia de los dos puntos anteriores, el artículo analizará el asunto relativo a las competencias, en general, de las RAP, para finalmente, ofrecer al lector unas conclusiones.

se han pronunciado sobre el límite competencial de asociaciones territoriales. Tal fue el caso relativo a la Comunidad Interprovincial Catalana constituida en 1914, a la cual en el quinto año de su conformación se pretendió asignársele un gran número de las funciones que eran ejercidas por las diputaciones provinciales, y sobre lo que el Consejo de Estado español planteó que a las diputaciones tan solo se les dejaba “el nombre y privándolas de su contenido, atribuciones y competencia”. Al respecto, véase Judith Gifreu i Font, “Las mancomunidades provinciales en el marco de la reforma de la administración local de principios del siglo XX. El ‘eslabón perdido’ en el proceso de descentralización del Estado”, *Revista Catalana de Dret Públic*, n.º 51, 2015, p. 48.

7 Liliana Estupiñán Achury, *Desequilibrios territoriales. Estudio sobre la descentralización y el ordenamiento territorial colombiano. Una mirada desde el nivel intermedio de gobierno*, Bogotá: Universidad del Rosario, 2012, p. 303.

8 Al respecto, García de Enterría indicaba: “no hay descentralización administrativa sin un respaldo en una descentralización política efectiva” por cuanto “un poder de gestión sin un poder de decisión previo no puede alcanzar autonomía verdadera”. Eduardo García de Enterría, “Prólogo a la segunda edición”, en *Problemas actuales del régimen local*, Cizur Menor: Thomson-Civitas, 2007, pp. 16-17. Sobre este mismo tema, véase también a Cristina Zoco Zabala, “Revisión constitucional en Francia: la redefinición del modelo de descentralización administrativa”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 72, 2004, p. 173.

## 1. DEVENIR DE LA REGIÓN CENTRAL

Vista desde rasgos generales, la figura regional en la que participa el Distrito Capital responde a lo que algunos doctrinantes catalogan como *regiones polarizadas*, que hacen referencia a la atracción en torno a un centro urbano determinado que ejerce cierta influencia económica sobre un territorio más o menos extenso<sup>9</sup>; siendo generalmente impulsada su institucionalización por la búsqueda de evitar la congestión urbana e industrial provocada por las propias dinámicas de la economía de mercado<sup>10</sup>.

Lo señalado no es propiamente coincidente con los argumentos que han esbozado los departamentos para erigir las regiones administrativas y de planificación de las que trata el artículo 306 constitucional, los cuales han planteado criterios identitarios a nivel cultural, social e histórico<sup>11</sup>. A pesar de esto, la Región Central ha servido como referente para las RAP que se han creado a la fecha, encontrándose, por ejemplo, que el criterio inicial que se previó para delimitar sus competencias, denominado "hecho regional" o

9 Sebastián Martín-Retortillo y Javier Salas, "El nuevo regionalismo y la llamada regionalización de la planificación económica", en Sebastián Martín Retortillo (ed.), *Descentralización administrativa y organización política, nuevas fórmulas y tendencias*, t. III, Madrid: Alfaguara, 1973, p. 212.

10 En tal sentido, Sebastián Martín-Retortillo y Javier Salas, señalan que "en el sistema económico capitalista, y debido al creciente proceso de acumulación de capital, es precisamente limitada de centros de carácter urbano donde se encuentran las principales industrias y servicios, al objeto de maximizar los beneficios", sin embargo "pasado un determinado nivel de concentración industrial espacial, se producen las llamadas "deseconomías externas", es decir, una tasa decreciente de beneficios por inversión, y lo que es más grave, se elevan los costos sociales y humanos hasta límites realmente insostenibles". *Ibid.*, p. 213.

11 En tal sentido, se encuentra que la RAP Caribe, constituida por los departamentos de la costa norte colombiana, se constituyó a partir de pretensiones históricas de mayor autonomía, teniendo como una de sus perspectivas la consolidación de la identidad cultural de sus habitantes. De igual forma, los departamentos de Caldas, Quindío y Risaralda crearon la RAP Eje Cafetero, la cual tiene, entre otros propósitos, reintegrar sus vínculos históricos, al considerarse que la escisión de estos departamentos (a partir del viejo departamento de Caldas) obedeció a los intereses de las élites políticas locales. Lo señalado, encuentra fundamento en los documentos técnicos soporte de las RAP Eje Cafetero y la RAP Caribe. Disponibles en línea respectivamente en los siguientes enlaces: <https://issuu.com/gobercaldas/docs/rap;rapcaribe.com.co/2017/11/11/documento-tecnico-soporte-rap-caribe/> [consultado el 1.º de julio de 2023].

asuntos de interés socioeconómico que requieren una intervención conjunta<sup>12</sup>, fue recogido por las demás regiones administrativas y de planificación<sup>13</sup>.

Las razones por las cuales ha tenido un rol protagónico la RAP-E en el devenir del desarrollo regional colombiano se pueden encontrar desde el hecho que fue la primera región prevista en la Constitución de 1991 que nació a la vida jurídica<sup>14</sup>, hasta una mayor fuente de financiación proveniente del Distrito Capital. Sobre esto último, se puede colocar como ejemplo el aporte que realizó el Distrito para el año siguiente de la constitución de la RAP-E, el cual fue del 75 % de la totalidad de recursos que dieron las entidades territoriales que integran tal esquema de integración territorial<sup>15</sup>.

Todo lo anterior, como se ha señalado en la introducción, teniendo en cuenta que desde la Ley 1454 de 2011 se intentó asimilar la Región Central con las regiones administrativas y de planificación de que trata el artículo 306 constitucional. Al respecto, en el artículo 30 de la primera ley mencionada se le asignó a la RAP-E unos atributos semejantes a las figuras regionales contempladas en el artículo 306 (personería jurídica, autonomía y patrimonio propio); así como una misma finalidad, relativa al "desarrollo económico y social". Siendo esto último particularmente significativo, en tanto la ley no delimitó el objeto que inicialmente se le preveía a la Región Central en el artículo 325 de la Constitución, que estaba referido "a garantizar los planes y programas de desarrollo regional y de prestación de servicios"<sup>16</sup>, sino que más bien lo volvió más genérico.

- 12 El desarrollo de este concepto fue planteado por primera vez en el estatuto expedido por la Región RAP-E, entendiéndose por entonces como hechos regionales a aquellos asuntos definidos por los consejos directivos de la región que beneficien los objetivos específicos que dieron lugar a su conformación. Disponible en línea: <http://regioncentralrape.gov.co/wp-content/uploads/2016/04/ACUERDO-REGIONAL-001-DE-2014-ESTATUTOS.pdf> [consultado el 1.º de julio de 2023].
- 13 Este concepto es preliminarmente comparable con el de "hecho regional" que ofrecía Enric Argullol Murgadas, con relación a las mancomunidades de España de comienzos del siglo XX, particularmente cuando indicaba que este era la circunstancia que da lugar al reconocimiento normativo de las realidades regionales. Véase Enric Argullol Murgadas, "Mancomunidades interprovinciales", en Sebastián Martín Retortillo (ed.), *Descentralización administrativa y organización política*, t. III, *Nuevas fórmulas y tendencias*, Madrid: Alfabeta, 1973, p. 435.
- 14 Mediante el Convenio 1676 del 25 de septiembre de 2014, por medio del cual se constituye la Región Administrativa y de Planeación Especial (RAPE) entre Bogotá Distrito Capital y los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Meta y Tolima. Disponible en línea en: [http://regioncentralrape.gov.co/wp-content/uploads/2016/07/Convenio\\_RAPE-1.pdf](http://regioncentralrape.gov.co/wp-content/uploads/2016/07/Convenio_RAPE-1.pdf) [consultado el 1.º de julio de 2023].
- 15 Lo cual se puede evidenciar en el Concepto 93371 de 2015, emitido por el Departamento Administrativo de la Función Pública.
- 16 El referido artículo 325 constitucional fue modificado por el artículo 1.º del Acto Legislativo 002 de 2020, en el cual no se contempla explícitamente estas finalidades.

Con lo dispuesto en la Ley 1454 de 2011 no era diáfano completamente que la RAP-E se equipararía íntegramente a una región administración y de planificación, quedando duda sobre la posibilidad de que se pudiera convertir en una entidad territorial, cuya vocación tienen las regiones administrativas y de planificación<sup>17</sup>. Cuestión que se resolvió con lo establecido en la Ley 1962 de 2019, al contemplarse que para todos los efectos normativos estas figuras se tratan de una región administrativa y de planificación, y que la RAP-E también se podría transformar en una entidad territorial.

Más allá de las incertidumbres que dejaba entonces la Ley 1454 de 2011, en ella se dispusieron las condiciones para la conformación de la región de que trata el artículo 325 constitucional, indicándose para el efecto que las entidades territoriales facultadas para la creación de la RAP-E, además del Distrito Capital, son: el departamento de Cundinamarca y los departamentos contiguos, y que estos conservarían su identidad política y territorial. Se estableció además que la referida figura regional podía conformarse mediante convenio celebrado entre los mandatarios de las referidas entidades territoriales, es decir, entre los gobernadores departamentales y el alcalde mayor de Bogotá, requiriéndose la aprobación previa de las asambleas departamentales, en el caso de los departamentos, y la del Concejo Distrital de Bogotá Distrito Capital.

Con base en lo dispuesto normativamente, en 2014 se materializó la figura regional en cuestión, cuando los gobernadores de los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Meta, y Tolima, en conjunto con el alcalde de Bogotá Distrito Capital, suscribieron el Convenio 1676 para tal fin<sup>18</sup> (posteriormente se adhirió el departamento del Huila). Este acuerdo de voluntades estuvo precedido por la suscripción de un documento conocido como Manifiesto RAP-E<sup>19</sup>, en el cual las entidades territoriales mencionadas expresaron su intención de adelantar los trámites legales para la constitución de la referida región<sup>20</sup>, y en el cual se plantearon cinco ejes estratégicos<sup>21</sup>.

17 Según contemplaba el artículo 36 de la Ley 1454 de 2011.

18 Por medio del cual se constituye la Región Administrativa y de Planeación Especial (RAPE) entre Bogotá Distrito Capital y los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Meta y Tolima.

19 Disponible en línea: [http://regioncentralrape.gov.co/wp-content/uploads/2016/07/Manifiesto\\_RAPE.pdf](http://regioncentralrape.gov.co/wp-content/uploads/2016/07/Manifiesto_RAPE.pdf) [consultado el 1.º de julio de 2023].

20 Los trámites a los que aludía tal documento era el cumplimiento de los requisitos dispuestos en la Ley 1454 de 2011, particularmente a la autorización previa de las asambleas de los departamentos involucrados y del concejo del Distrito Capital de Bogotá, así como la consecución del concepto previo a cargo de la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado de la República.

21 Estos son: (1) sustentabilidad ecosistémica y manejo de riesgos; (2) infraestructura de transporte, de logística y de servicios públicos; (3) competitividad y proyección internacional; (4) soberanía y seguridad alimentaria; y (5) gobernanza y buen gobierno.

## 2. VARIABLES EN EL MARCO COMPETENCIAL DE LAS RAP: ESPECIAL ÉNFASIS EN LA REGIÓN CENTRAL

Con la expedición de la Ley 1454 de 2011, y especialmente en virtud de los principios de gradualidad y flexibilidad dispuestos en ella, era completamente claro que los departamentos y el Distrito Capital, como entidades territoriales llamadas a constituir las regiones administrativas y de planificación, tenían la potestad de asignarles sus competencias, previendo los recursos necesarios para su ejercicio. Lo cual se inserta en la lógica de preferirse la conformación voluntaria de esquemas asociativos territoriales, que procura, según Covilla Martínez, alcanzar objetivos propósitos comunes, en vez de estructuras administrativas que se encuentren en una posición de superioridad frente a las entidades territoriales<sup>22</sup>.

En el caso particular de la RAP-E, las entidades territoriales que la conforman dispusieron en su convenio constitutivo el criterio de los hechos regionales para establecer sus competencias, contemplando que estos fueran definidos por parte de su respectiva Junta Directiva, siendo este criterio inicialmente considerado como la fórmula para garantizar a los *principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad y de complementariedad*, que se prevén en la Ley 1454 de 2011 como rectores del ejercicio de competencias por parte de la nación, las entidades territoriales y los esquemas asociativos territoriales<sup>23</sup>.

En el referido convenio constitutivo se contempló además que la Región Central tiene potestades de establecer autoridades administrativas para el ejercicio de sus planes, programas, proyectos y actividades, y también se previó en materia de servicios públicos que se podría coordinar su prestación a escala regional, contemplándose que cuando la región fuera habilitada para ello, podría prestarlos directamente a través de entidades descentralizadas por servicios propias o de las entidades territoriales que la integran, mediante la suscripción del respectivo convenio<sup>24</sup>.

22 Juan Carlos Covilla Martínez, "Caracterización de los esquemas asociativos en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial", en Paula Robledo *et al.* (eds.), *Serie de Derecho Administrativo n.º 32, Derecho de las entidades territoriales*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2018. p. 250.

23 Particularmente en el artículo 27 de la Ley 1454 de 2011.

24 Otras atribuciones que se le contempló para la RAP-E en su convenio de conformación son relativas a: (1) establecer directrices y propender por la planeación entre las entidades territoriales que la conforman; (2) diseñar, adoptar, ejecutar, monitorear, evaluar y rendir cuentas de un plan estratégico regional y de los programas y proyectos; (3) establecer un banco de proyectos y un banco de tierras para el desarrollo de los proyectos de impacto regional; (4) prestar asesoría técnica en asuntos de carácter regional y en temas relativos a la prestación de servicios supralocales a las entidades territoriales y públicas que hagan o no parte del territorio que conforma la RAPE; (5) promover la generación de capacidades de gestión para el desarrollo del territorio que conforma



Es pertinente precisar que el aludido concepto de "hecho regional" ha sido redefinido en distintos momentos. Ya en el primer acuerdo expedido por la junta directiva de la Región Central, esto es, el estatuto de la RAP-E, se consideró a los hechos regionales como aquellos asuntos definidos por su Consejo Directivo en el marco de los ejes estratégicos definidos en el manifiesto de voluntades para la creación de la RAP-E y en el convenio de su constitución.

Posteriormente, el concepto de hecho regional fue modificado mediante el Acuerdo 003 de 2018<sup>[25]</sup> de la Región Central, en el cual se contempló como la expresión de la voluntad política de las entidades territoriales asociadas sobre asuntos de interés regional que involucre dos o más asociados, y también como asuntos que implican la toma de decisiones de los asociados para ejecutar inversiones que contribuyan con el desarrollo económico, social y ambiental de la RAP-E, en un plazo de 12 años. A pesar que este concepto de hecho regional guarda más rigor y completitud frente a las definiciones previas que se habían dado de tal criterio, será modificado ulteriormente por el legislador, tal como se detallará.

Valga la pena señalar previamente que en el referido acuerdo fueron declarados a su vez cinco hechos regionales, los cuales se ratificaron en el Acuerdo 07 de 2019, por el cual se adopta el Acuerdo Único de la Región Central<sup>26</sup>, con los cuales se visiona a la RAP-E con: (1) una institucionalidad sólida, enfocada a mejorar los indicadores de desarrollo económico, social y ambiental; (2) con seguridad hídrica para la sustentabilidad del territorio; (3) como despensa agroalimentaria saludable del país; (4) como una comunidad regional de conocimiento basada en la innovación para dinamizar la economía regional; y (5) como promotora del sistema logístico para mejorar

la RAPE; (6) promover la incorporación del componente regional en los planes de ordenamiento territorial, los planes de desarrollo y en los instrumentos de planificación que los desarrollen o complementen; (7) participar en los procesos de ordenamiento y planificación del desarrollo económico, social y de los recursos naturales en el ámbito regional; (8) gestionar recursos de cofinanciación, de cooperación internacional y la constitución de alianzas público-privadas y con otras entidades públicas para el desarrollo de proyectos estratégicos de la RAPE; (9) promover la adopción de mecanismos de integración contemplados en la Ley 1454 de 2011; (10) apoyar la conformación de espacios de concertación regional; y (11) ejecutar planes, programas y proyectos del Plan Nacional de Desarrollo o de los planes departamentales y distritales de desarrollo, mediante la celebración del respectivo convenio.

25 Por el cual se declaran y adoptan los Hechos Regionales y el Plan Estratégico Regional. Disponible en línea: <http://regioncentralrape.gov.co/wp-content/uploads/2018/06/Acuerdo-Regional-003-2018-Declara-Hechos-Regionales-y-PER.pdf> [consultado el 1.º de julio de 2023].

26 Disponible en línea: <https://regioncentralrape.gov.co/wp-content/uploads/2021/02/Versioi%CC%80n-2.-Acuerdo-Regional-007-%E2%80%932019.pdf> [consultado el 2 de julio de 2023].

la competitividad y el desarrollo sostenible<sup>27</sup>. Tales hechos regionales se enmarcan en los ejes estratégicos acordados en el manifiesto de voluntades para la creación de la Región Central y en el convenio mediante el cual esta se constituyó, y también se corresponden con un plan estratégico regional, como instrumento de planeación y gestión, el cual fue proyectado hasta 2030.

Finalmente, y como se ha señalado, el Congreso de la República, a través de la Ley 1962 de 2019, vuelve a definir el hecho regional, siendo esto acogido en el Acuerdo Único de la Región Central, disponiéndose al respecto como un fenómeno territorial que por su aspecto poblacional y espacial va más allá del gobierno local y departamental en diferentes materias (competencias, inversión, planeación y ejecución de proyectos), y que por tanto requiriere de una atención conjunta para que las acciones que se desarrollen sean eficientes y efectivas, y conduzcan al desarrollo integral de la región<sup>28</sup>.

Además de traer a colación el criterio de hecho regional, la Ley 1962 de 2019 establece un listado de funciones llamadas a ser ejercidas imperativamente por las regiones administrativas y de planificación. La mayoría tratan de las mismas atribuciones que les han sido dispuestas en sus estatutos internos y que son relativas, entre otras, a la promoción del desarrollo regional y de las capacidades institucionales para la gestión del desarrollo de las entidades territoriales que conforman, el fomento de la identidad cultural regional y articulación de la planeación entre las entidades territoriales que las conforman. También se disponen funciones referidas al diseño y ejecución de planes, programas y proyectos, así como se impulsa la investigación y la producción de conocimiento a nivel regional; en tanto que en materia de servicios públicos (sobre lo que se esperaba que las regiones fueran habilitadas para ser entidades prestadoras) se contempla que solo pueden prestar asesoría técnica a las entidades territoriales.

La ley citada, además establece como objeto de las RAP "promover el desarrollo económico y social, la inversión y la competitividad regional", modificándose con esto el artículo 30 de la Ley 1454 de 2011, que preveía la finalidad de las RAP "orientada al desarrollo regional, la inversión y la competitividad".

Cabe indicar que el Gobierno nacional, mediante el Decreto 900 de 2020, dispuso que el carácter poblacional y espacial de los hechos regionales (que son elementos de la definición adoptada en la Ley 1962 de 2019) se supedite a ciertos asuntos; específicamente en cuanto a materias relacionadas con el medioambiente, de infraestructura y logística de transporte, también de desarrollo productivo (agropecuario, seguridad alimentaria, turismo y demás

27 Previéndose al respecto que la Junta Directiva de la RAPE podrá declarar nuevos hechos regionales que sean identificados previa discusión y aceptación.

28 Esto es particularmente previsto en el artículo 3.º de la Ley 1962 de 2019.

relacionados), así como cultura, deporte y medios alternativos de resolución de conflictos<sup>29</sup>. Lo anterior, bajo la consideración de que resultaba demasiado amplia la definición de hecho regional que hizo el Congreso de la República con la Ley 1962 de 2019<sup>[30]</sup>.

Se puede apreciar que las materias previstas en la norma expedida por el Gobierno nacional coinciden en buena parte con las que habían sido seleccionadas por los departamentos para la conformación de las regiones administrativas y de planificación<sup>31</sup>. Sin embargo, con tal reglamentación se considera que también se niega implícitamente el carácter político de "hecho regional", que empezaba manejar la RAP-E cuando establecía que constituían la expresión de la voluntad política de las entidades territoriales asociadas.

- 29 También se prevé la posibilidad de que sean declarados hechos regionales que no se relacionen con las materias indicadas, empero que deben tratar sobre las atribuciones que se prevén a las RAP en la Ley 1962 de 2019.
- 30 Al respecto, en la parte considerativa del aludido decreto se estableció: "Que la definición de hecho regional de la Ley 1962 de 2019 contiene un alto nivel de generalidad y requiere un desarrollo reglamentario para llevar a cabo de forma efectiva su declaración y especificar los principios, el alcance, los criterios y el procedimiento para este fin".
- 31 Por lo menos se puede apreciar que corresponden en gran medida con los ejes estratégicos de las cuatro primeras regiones administrativas y de planificación que fueron creadas, que son: RAP-E, RAP Pacífico, RAP Caribe y RAP Eje Cafetero. En tal sentido, se encuentra que la primera región mencionada se tuvo en cuenta como objetivos específicos: (1) sustentabilidad ecosistémica y manejo de riesgos; (2) infraestructura de transporte, de logística y de servicios públicos; (3) competitividad y proyección internacional; (4) soberanía y seguridad alimentaria; y (5) gobernanza y buen gobierno. De igual forma, se observa que con la institucionalización de la RAP Caribe se persiguen metas similares a los asuntos contemplados en el Decreto 900 de 2020; al respecto, se encuentra que estos versan sobre: (1) superación de la pobreza; (2) infraestructura de transporte y servicios; (3) soberanía y seguridad alimentaria; (4) consolidación de la identidad cultural del caribe colombiano; (5) competitividad y desarrollo sostenible; (6) ordenamiento territorial, recuperación y preservación de ecosistemas estratégicos y gestión de riesgo; y (7) buen gobierno y fortalecimiento en las finanzas territoriales. Lo mismo se puede predicar sobre los ejes estructurantes de la RAP Pacífico, que se refirieron a: (1) cierre de brechas para equidad social; (2) producción para el desarrollo económico; (3) infraestructura para integración y la competitividad territorial; (4) riqueza colectiva; (5) producción para la vida; (6) paz y posconflicto; (7) buen gobierno y gobernanza territorial; y (8) el deporte y la cultura. Por su parte, la RAP Eje Cafetero fundamentó sus bases estratégicas en: (1) infraestructura estratégica; (2) innovación y competitividad; (3) desarrollo rural; (4) sostenibilidad ambiental; (5) desarrollo humano; (6) turismo y paisaje cultural cafetero; (7) ordenamiento y prosperidad territorial. Lo anterior fue consultado en los documentos técnicos y convenios constitutivos de las distintas regiones administrativas y de planificación aludidas. Disponibles en línea: [http://regioncentralrape.gov.co/wp-content/uploads/2016/07/Convenio\\_RAPE-1.pdf](http://regioncentralrape.gov.co/wp-content/uploads/2016/07/Convenio_RAPE-1.pdf), [rapcaribe.com.co/2017/11/11/documento-tecnico-soporte-rape-caribe/](http://rapcaribe.com.co/2017/11/11/documento-tecnico-soporte-rape-caribe/), <https://rap-pacifico.gov.co/wp-content/uploads/2018/10/CONVENIO.pdf>, [https://cnp.org.co/docs/DTS\\_RAP\\_Región\\_Pacífico.pdf](https://cnp.org.co/docs/DTS_RAP_Región_Pacífico.pdf) y <https://caldas.gov.co/index.php/boletines/4970-documento-tecnico-rape-eje-cafetero> [consultado el 1.º de julio de 2023].

Se debe agregar que el Congreso de la República les ha previsto otras atribuciones a las regiones administrativas y de planificación en normas distintas a las leyes 1454 de 2011 y 1926 de 2019. En tal sentido, se puede observar que en el artículo 15 de la Ley 152 de 1994 se contempla que las RAP participan en la coordinación de las labores relativas a la formulación del Plan Nacional de Desarrollo, que son lideradas por el Departamento Nacional de Planeación. También en la misma norma<sup>32</sup> se previó que las regiones administrativas y de planificación asumirían las competencias que para entonces se les disponía a los extintos Consejos Regionales de Planificación, conocidos como Corpes, los cuales eran una organización ligada a la administración central con tareas de planificación en el ámbito regional, así como de integración con el nivel nacional<sup>33</sup>, siendo considerados por varios doctrinantes como el antecedente más cercano a las RAP<sup>34</sup>.

Se estima que las competencias previstas para los Corpes en la Ley 152 de 1994, que estaban particularmente referidas a "contribuir a la debida coherencia y articulación entre la planeación nacional y de las entidades territoriales", también "asesorar técnica y administrativamente a las oficinas de planeación departamentales" y "apoyar los procesos de descentralización", entre otras, no están llamadas a ser ejercidas actualmente por las RAP, por cuanto los Corpes dejaron de existir en 1999, sin que se cumpliera el régimen de transición que propugnaba por la institucionalización de las RAP previsto en el artículo 51 de la aludida ley.

Además de las funciones asignadas por el Congreso de la República y los departamentos a las regiones administrativas y de planificación, estas podrán ser delegataria de las competencias de la nación y de los diferentes órganos del nivel central. Para lo cual se requiere que se establezcan las funciones delegadas y los recursos que garanticen su adecuado cumplimiento mediante

32 Particularmente en el párrafo segundo de artículo 47 de la Ley 154 de 1994.

33 Jaime Vidal Perdomo, *La región en la organización territorial del Estado*, Bogotá: Universidad del Rosario, 2001, p. 53.

34 Entre otros teóricos, comparten este criterio Fals Borda, quien antes de la promulgación de la Ley 1454 de 2011, indicaba: "La región Caribe estuvo muy cerca de tener la primera Región Administrativa y de Planificación (RAP) de este país. En la costa atlántica hubo entusiasmo por llevar a la práctica la regionalización, y para esto tenían autoridades y raíces populares que apoyaban la idea porque en la costa desde los años ochenta se ha venido haciendo, por parte de las cámaras de comercio departamentales, campañas muy fuertes de construcción de una identidad regional, desde La Guajira hasta Córdoba, y aunque se molestaron los antioqueños, también Urabá, de esa idea, surgió la fórmula del Corpes y el de la costa fue primero". Véase a Orlando Fals Borda, "Kaziyadu: Registro del reciente despertar territorial en Colombia", en *Antología Orlando Fals Borda*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2010, pp. 311. Sobre lo afirmado, véase también José Terán, "RAP Pacífico: Iniciativa de planificación y gestión conjunta del Pacífico colombiano", *Documentos de Trabajo del PEAP*, n.º 6, 2017, p. 16.

la celebración de un convenio o de un contrato plan; buscándose con este último la ejecución de proyectos estratégicos de desarrollo territorial, así como de programas del Plan Nacional de Desarrollo<sup>35</sup>. Lo cual puede llegar a constituir un factor que favorezca el proceso descentralizador en la organización territorial colombiana, teniendo en cuenta la vocación de las RAP de erigirse en regiones entidades territoriales, llamadas a desplegar competencias que hoy en día se ejercen desde el nivel central del Estado<sup>36</sup>.

Una apreciación que se puede hacer sobre este punto es lo variopinto y la poca claridad sobre las competencias que pueden ser ejercidas por las regiones administrativas y de planificación, al encontrarse desde funciones que desempeñaban otras entidades públicas llamadas a ser ejercidas por las RAP, hasta asuntos, como el criterio del hecho regional, que han sido objeto de reglamentación por las mismas regiones, el Congreso de la República y el Gobierno Nacional. Situación de confusión competencial que además parece ser un defecto común de los esquemas asociativos territoriales en Colombia<sup>37</sup>.

### 3. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LAS COMPETENCIAS DE LAS RAP

Uno de los aspectos que se abordarán en este aparte está referido a determinar cuáles son los límites de la potestad que detentan los departamentos y el Distrito Capital para configurar las competencias de las regiones administrativas y de planificación que conforman. También resulta pertinente indicar las consecuencias que conlleva la posible delegación de funciones de la nación a las RAP, indagándose particularmente si esto puede llegar a

35 Lo señalado encuentra soporte en el artículo 18 de la Ley 1454 de 2011, mediante la cual se regula la figura contractual mencionada. Güechá Medina realiza una lectura interesante de este artículo, indicando que mediante un contrato plan no se puede llegar a formular los proyectos territoriales, en tanto al establecerse en la norma que se busca la ejecución de programas y proyectos quiere decir "que el contrato tiene efectos de materialización de un proyecto de beneficio para la comunidad que ha sido generado en la Nación, y que esta busca ayuda en los esquemas de asociación territorial para su ejecución; y, si esto es así, el convenio nace de la voluntad del sector central, pues es quien pretende la realización del proyecto de desarrollo a través del convenio plan". Véase a *Ciro Güechá Medina*, "Los esquemas asociativos territoriales y su capacidad para celebrar contratos o convenios plan", en *Liliana Estupiñán y Manuel Restrepo* (eds.), *Asociatividad territorial, enfoque comparado y análisis en el nuevo contexto de la organización territorial colombiana*, Bogotá: Universidad del Rosario, 2013, p. 302.

36 Lo anterior, y según se lee en el párrafo segundo del artículo 10 de la Ley 1962 de 2019.

37 Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (Rimisp), "Obstáculos de la descentralización". Disponible en línea: <https://www.rimisp.org/wp-content/uploads/2023/08/infografi%cc%81a-obsta%cc%81culos.pdf> [consultado el 1.º de julio de 2023].

constituir un factor descentralizador en la organización territorial como se ha señalado en el título previo.

Antes de lo señalado, se revisará si con el listado de funciones radicadas en cabeza de las regiones administrativas y de planificación, previsto en la Ley 1962 de 2019, se elimina la facultad de los departamentos (y de Bogotá) de asignarle competencias a tales esquemas asociativos territoriales.

En tal sentido, se considera que las referidas entidades territoriales continúan con la potestad de atribuir las competencias a los esquemas asociativos que erijan en razón de tres aspectos, a saber: (1) en la aludida ley no se derogan los principios de gradualidad y flexibilidad previstos en la Ley 1454 de 2011, que establecen la facultad de las entidades territoriales de asignar las competencias a las RAP; (2) en la nueva normativa legal se ratificó el criterio de "hecho regional", como medio para delimitar las competencias de las regiones, así como la potestad de su reglamentación en cabeza del consejo directivo de cada región; (3) en el mismo listado de competencias previsto en la Ley 1962 se establece explícitamente que las RAP ejercerán también las funciones que les deleguen las entidades territoriales en su convenio constitutivo así como en sus estatutos internos.

La permanencia de tal potestad en cabeza de los departamentos se considera acertado en la búsqueda de una mayor eficacia<sup>38</sup>; siendo ese margen de discrecionalidad comparable al que hoy en día se le suele reconocer a los municipios, que "implica un área reservada a la autoridad administrativa para que [...] discipline la actividad y proporcione los bienes y servicios que considere indispensables para desempeñar las tareas que le encomienda el ordenamiento jurídico"<sup>39</sup>. No obstante, en la Ley 1962 de 2019 se ratifica también el poder ostentado por el Congreso de la República para la configuración de la organización territorial, que es previsto por la Constitución Política, particularmente cuando se contempla que el parlamento puede definir su división general, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias<sup>40</sup>.

Cabe precisar en este punto además que la asignación de competencias por parte de los departamentos (y el Distrito Capital Bogotá) a las regiones administrativas y de planificación no puede entenderse como un simple

38 Al respecto, indica Zoco Zabala que la participación de los entes territoriales en la regulación de las competencias locales constituye garantía de una mejor gestión de los asuntos públicos. Cristina Zoco Zabala, "Revisión constitucional en Francia: la redefinición del modelo de descentralización administrativa", *op. cit.*, p. 173.

39 Jorge Iván Rincón Córdoba, "Principio de tipicidad y potestad de autoorganización en la prestación de servicios públicos locales. Una visión panorámica de los ordenamientos jurídicos español y colombiano", *Revista digital de Derecho Administrativo*, n.º 6, 2011, p. 70.

40 Conforme lo dispone el numeral 4.º del artículo 150 de la Constitución.

ejercicio de delegación de funciones propiamente dicho, como erróneamente contempla la Ley 1962 de 2019. Esto, por cuanto en los diferentes actos que les son provistas las competencias a tales figuras regionales, como lo es el convenio de su conformación, los estatutos internos y los hechos regionales, no se dan las particularidades que conlleva esta técnica de manejo administrativo.

En tal sentido, se encuentra que, si bien en la conformación de las regiones existe una especie de transferencia de funciones por parte de los departamentos, estos no están llamados a revisar los actos que las regiones profieren, lo cual da cuenta de la ausencia de una característica definitoria de la fórmula de delegación de funciones reglamentada en la legislación colombiana. De igual forma, se observa que los estatutos internos de las RAP (mediante los cuales se establecen sus funciones generales y organización) son proferidos por sus propios consejos directivos, lo cual da cuenta de la expresión de la voluntad de la región creada como persona jurídica de derecho público, sobre lo cual entonces no se podría indicar que existe técnicamente una transferencia de atribuciones de una entidad pública a otra, que es en esencia la delegación de funciones. También sobre los hechos regionales se puede predicar lo mismo que se ha dicho de los estatutos internos, por cuanto su declaración y reglamentación está a cargo del referido órgano directivo de las regiones administrativas y de planificación. Así las cosas, se podría afirmar, inclusive, que las RAP son titulares de las funciones que ejercen y por tanto no simplemente entidades delegatarias de los departamentos.

### 3.1. SOBRE EL LÍMITE COMPETENCIAL DE LA ASIGNACIÓN DE COMPETENCIAS DE LOS DEPARTAMENTOS HACÍA LAS RAP

Ahora bien, para responder el interrogante inicial planteado en esta disertación, en cuanto el límite de las entidades departamentales (y de Bogotá D. C.) respecto a su atribución de asignación de funciones a las RAP, es necesario abordar dos perspectivas, a saber: (1) se indaga si cualquier función ejercida por las entidades territoriales aludidas podría ser objeto de transferencia a las regiones administrativas y de planificación; y (2) la limitación que conlleva la conceptualización que hizo el gobierno nacional del criterio de hecho regional, mediante el Decreto 900 de 2020<sup>[41]</sup>.

Sobre la primera perspectiva, se considera que cualquier función desplegada por los departamentos no podría ser objeto de transferencia a las regiones administrativas y de planificación. Esto, teniendo en cuenta que el

41 Por el cual se adiciona el capítulo 5, al título 1, de la parte 2, del libro 2 del Decreto 1066 de 2015, para reglamentar parcialmente la Ley 1962 de 2019 en lo relativo a las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP).

principal límite en esta materia es la naturaleza misma de las regiones administrativas y de planificación, en tanto, como un esquema de integración territorial que persigue producir economías de escala, generar sinergias y alianzas competitivas<sup>42</sup>, debe ajustarse a las competencias que se les asigne en asuntos específicos que se enmarquen en tales dinámicas asociativas, a partir del objeto genérico que les define las leyes 1454 de 2011 y 1962 de 2019, que es relativo a "promover el desarrollo económico y social, la inversión y la competitividad regional".

Precisamente la especialidad de funciones de las RAP viene a ser uno de los elementos definitorios de su naturaleza como una persona jurídica del orden territorial<sup>43</sup>, diferente a las entidades territoriales; a *contrario sensu* de lo que acontece con la naturaleza de estas últimas, que es caracterizada por la universalidad de sus fines, como bien lo señala el profesor García de Enterría, al anotar que: "En principio, nada de lo que afecte a las personas que habitan dentro de su territorio les puede resultar ajeno"<sup>44</sup>.

Ahora bien, la estructura burocrática de las RAP, que responde a la naturaleza de esquema asociativo territorial<sup>45</sup>, no es propicia para ser destinataria de una eventual transferencia de las funciones que inicialmente corresponden a las asambleas departamentales. Esto, toda vez que sería cuestionada la legitimación para el ejercicio de tales funciones como entidad pública

42 De conformidad con el artículo 9.º de la Ley 1454 de 2011, lo arriba señalado es el objeto de los esquemas asociativos territoriales.

43 En este contexto se entiende la figura regional como destinataria de medidas de otros centros, siendo esta es una de las caracterizaciones políticas-administrativas que suele dársele a las regiones, tal como desde hace un tiempo señalaba Martín Mateo, quien precisa que otro enfoque es entender "la región como protagonistas de su propio destino y de las comunidades más amplias en las que se inserta". Véase Ramón Martín Mateo, *El horizonte de la descentralización*, Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1969, p. 188.

44 Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, *Curso de derecho administrativo I*, 17.ª ed., Madrid: Civitas, 2015, p. 419.

45 Puede considerarse aceptable la referida organización en la faceta inicial de las regiones administrativas y de planificación, por ser estas simplemente esquemas asociativos territoriales. Resulta relevante traer en este punto al profesor Luis Betancourt, quien, al revisar los distintos modelos de asociatividad territorial previstos en la legislación colombiana, afirma que "la asociatividad es una oportunidad, no panacea. Por eso la normatividad la hace optativa, no obligatoria. Si se opta por uno de los esquemas legalmente abiertos para hacer efectiva la descentralización y la regionalización, es aconsejable que ninguna ni otra sean fines en sí mismos: otorgar más poder y recursos a las autoridades, pero con propósito utilitarista de que la población goce de mayores capacidades para beneficiarse del crecimiento económico". Luis Betancourt Escobar, "Descentralización por asociatividad", en Liliana Estupiñán y Manuel Restrepo (eds.), *Asociatividad territorial, enfoque comparado y análisis en el nuevo contexto de la organización territorial colombiana*. Bogotá: Universidad del Rosario, 2013, p. 207.



carente de una auténtica representación democrática, recordándose que la organización de las RAP es liderada por un gerente –que no es elegido mediante sufragio universal– y por una junta directiva integrada por los respectivos gobernadores de los departamentos que la conforman –que da cuenta de una especie de representación democrática indirecta–. Así, por ejemplo, si se decidiera transferir en favor de las regiones la facultad de establecer tributos que detentan las asambleas departamentales, esto no tendría un soporte constitucional, teniendo en cuenta la prohibición de decretar impuestos sin representación<sup>46</sup>, el cual constituye un principio que, como anota Piza, “se fundamenta en la legendaria idea de la autoimposición –*no taxation without representation o nullum tributum sine lege*–<sup>47</sup>”.

Así las cosas, se insiste, la naturaleza de las regiones administrativas y de planificación es la barrera principal que impide a los departamentos atribuirles cualquier función, o que inclusive llegue a existir un vaciamiento de competencias que afecte la estructuración general del régimen departamental del país. Entendiéndose con esto porqué en los actos de conformación de las RAP, sus estatutos internos y en los hechos regionales, se les dispone funciones distintas y una cantidad mucho menor a las que detentan los departamentos (si se compara con el alto número de tareas que estos desempeñan). Por lo cual, cabe señalar, tampoco las RAP son el medio adecuado para que las entidades territoriales departamentales puedan disminuir la sobrecarga competencial que actualmente adolecen<sup>48</sup>.

En cuanto a la segunda perspectiva aludida, relativa a la delimitación del hecho regional por parte el gobierno nacional a través del Decreto 900 de 2020, se considera que esto constituye otra frontera de las entidades departamentales para la asignación de funciones de las RAP. Lo anterior, por cuanto las materias establecidas en tal decreto como referentes a la connotación espacial y poblacional de los hechos regionales, impiden a las RAP intervenir en otros asuntos que pudieran resultar de su interés al compás de las nuevas dinámicas socioeconómicas.

Cabe señalar además que si bien el Decreto 900 de 2020 contempla que se podrán identificar y declarar como hechos regionales asuntos complementarios a los previstos en este, también sujeta tales materias a las funciones

46 Esto se deduce del artículo 338 de la Carta Política, que establece que en tiempos de paz la facultad de decretar tributos solamente recae en el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales.

47 Julio Piza, “El régimen fiscal en la Constitución de 1991”, *Revista Derecho del Estado*, n.º 21, 2008, p. 175.

48 De manera crítica, Estupiñán Achury ha alzado la voz sobre la congestión de las funciones departamentales. Liliana Estupiñán Achury, *Desequilibrios territoriales. Estudio sobre la descentralización y el ordenamiento territorial colombiano. Una mirada desde el nivel intermedio de gobierno*, op. cit., p. 210.

enlistadas en la Ley 1962 de 2019; lo cual olvida que la referida ley es amplia estableciendo que los departamentos pueden delegar a las RAP las demás competencias que consideren pertinente. En tal sentido, al supeditarse la declaración de los hechos regionales a unos temas en concreto, se está afectando el derecho autonómico de los departamentos de ejercer propiamente las competencias que les corresponden constitucionalmente, particularmente la conformación de las regiones administrativas y de planificación prevista en el artículo 306 superior.

Se debe recordar en este punto que la Corte Constitucional, en su labor interpretativa, ha planteado la necesaria armonización de los principios de unidad nacional y de autonomía, enseñando que la legislación nacional encuentra restricción en los derechos autonómicos de las entidades territoriales<sup>49</sup>, siendo procedente tal restricción a partir de la contraposición de un interés superior, siempre y cuando se trate de una limitación razonable y proporcionada<sup>50</sup>. Encontrándose que estas condiciones no se dan en el Decreto 900 de 2020 para la definición restringida del "hecho regional", resultando desmedido y poco razonable que se trunque la posibilidad de que las regiones administrativas y de planificación puedan desarrollar economías de escala, generar sinergias y alianzas competitivas, en asuntos que resulten de su total interés, por la simple razón de que no están comprendidos dentro de las materias que ha definido el ejecutivo nacional, como si las necesidades y fortalezas socioeconómicas de los territorios fueran estáticas y no mutaran con el tiempo.

### 3.2. SOBRE LA DELEGACIÓN DE FUNCIONES DE LA NACIÓN EN FAVOR DE LAS REGIONES ADMINISTRATIVAS Y DE PLANIFICACIÓN

En cuanto a la posibilidad de que las regiones administrativas y de planificación sean delegatarias de las competencias de la nación, que contempla el artículo 20 de la Ley 1454 de 2011, se considera que esto eventualmente permitiría que las RAP no solo sean consideradas un medio que persigue producir economías de escala, generar sinergias y alianzas competitivas,

49 Debiendo acotarse que los derechos autonómicos de las entidades territoriales contemplados en el artículo 287 constitucional deben desarrollarse dentro de los límites de la Constitución y la ley como manifestación del Estado unitario. Todo ello, conforme lo ha establecido la Corte Constitucional en diferentes pronunciamientos, entre los que se cuentan las sentencias C-216 del 28 de abril de 1994, expediente D-435; C-535 del 16 de octubre de 1996, expediente D-1239; C-123 del 5 de marzo de 2014, expediente D-9700; y C-035 del 8 de febrero de 2016, expediente D-10864.

50 Esto ha sido abordado, entre otras sentencias, en las C-219 del 24 de abril de 1997, expediente D-1444; C-447 del 26 de agosto de 1998, expediente D-1962; C-123 del 5 de marzo de 2014, expediente D-9700 y C-035 del 8 de febrero de 2016, expediente D-10864.

sino como un mecanismo para avanzar en materia de descentralización, particularmente contribuiría a una mayor experiencia de las regiones administrativas y de planificación en materia competencial, teniendo en cuenta su vocación de convertirse en una verdadera entidad territorial.

Lo anterior, por cuanto, si bien tal ejercicio puede implicar que se mantenga la titularidad de competencias y la capacidad de su revocatoria en el nivel nacional, conlleva la posibilidad de que las RAP detenten nuevas atribuciones y manejen más recursos<sup>51</sup>, con lo cual estas pueden irse consolidando con miras a transformarse en entidades territoriales; faceta en la cual la nación está obligada a trasladarle de manera irrevocable ciertas competencias. Esto último, de conformidad con lo previsto en la Ley 1962 de 2019, la cual establece que la nación procederá a trasladar competencias a las regiones entidades territoriales, con un enfoque diferencial que tenga en cuenta las capacidades institucionales de las mismas<sup>52</sup>. Este enfoque diferencial, valga la pena señalar, se puede enmarcar en lo que se conoce como descentralización asimétrica, que alude a la comprensión de las necesidades particulares de cada entidad en el momento de llevarse a cabo la descentralización<sup>53</sup>.

Se considera entonces que para el desarrollo de las capacidades institucionales de las regiones entidades territoriales será clave el devenir competencial alcanzado por las RAP, en tanto el ejercicio previo de las competencias delegadas por la nación permitirá advertir los arreglos institucionales necesarios; todo ello en un contexto en el que la transformación de las regiones a entidades territoriales se es vista por el legislador "como el establecimiento de entes territoriales con mayor fortaleza, que asuma competencias que hoy se encuentran en cabeza de la nación"<sup>54</sup>. Lo señalado, además, vendría a morigerar aquella vieja crítica que hacen los doctrinantes respecto a la inestabilidad institucional del Estado colombiano, en donde se suele desnaturalizar la actividad administrativa, haciéndose confusa y que no permite su maduración<sup>55</sup>. Esperándose, sin embargo, que la potestad delegataria de

51 Conforme lo previsto en el artículo 20 de Ley 1454 de 2011, en el cual se lee: "En la respectiva delegación se establecerán las funciones y los recursos para el adecuado cumplimiento de los fines de la Administración Pública a cargo de estas".

52 Lo anterior, y según se lee en el párrafo segundo del artículo 10 de la aludida ley, en un contexto en el que se implemente un programa de regionalización de las políticas, recursos, acciones y estructura administrativa de las entidades nacionales con impacto en las regiones.

53 Jennie Litvack, Junaid Ahmad y Richard Bird, *Rethinking Decentralization in Developing Countries*, Washington: The International World Bank, 1998, p. 23.

54 Esto se planteó en la ponencia para segundo debate de la iniciativa que dio lugar a la Ley 1962 de 2019. Publicada en la *Gaceta del Congreso de la República*, n.º 222/2018. Disponible en línea en <http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/view/gestion/gacetasPublicas.xhtml> [consultado el 1.º de julio de 2023].

55 Jaime Vidal Perdomo, *La región en la organización territorial del Estado*, op. cit., p. 60.

la nación en favor de las RAP no se quede en simple letra muerta, como hasta el momento ha acontecido, habiendo ya transcurrido más de veinte años de la expedición de la Ley 1454 de 2011.

## CONCLUSIONES

De acuerdo con lo expuesto en el escrito, se encuentran tres tipos de competencias que pueden ser ejercidas por la Región Central, y en general por las regiones administrativas y de planificación, a saber: (1) las asignadas por los departamentos (y por Bogotá Distrito Capital), que son derivadas del principio de gradualidad y flexibilidad previstos en la Ley 1454 de 2011; (2) las asignadas por el Congreso de la República; y (3) las que pueden ser desempeñadas en virtud de la capacidad de ser delegatarias de las funciones del Gobierno nacional.

Asimismo, frente a los límites de la transferencia de funciones por parte de las entidades territoriales que conforman a las regiones administrativas y de planificación, se encuentran dos perspectivas para tener en cuenta.

La primera de ellas se refiere a que cualquier función ejercida por los departamentos no podría ser objeto de delegación, por cuanto el principal limitante en esta materia es la misma naturaleza de las RAP, toda vez que, como un simple esquema asociativo territorial, sus competencias se deben enmarcar en las dinámicas asociativas para las que son previstas por el parlamento (producir economías de escala, generar sinergias y alianzas competitivas) a partir del objeto genérico que les define las leyes 1454 de 2011 y 1962 de 2019, que es relativo al desarrollo social y económico, la inversión y la competitividad regional. Precisamente, las RAP, como una entidad del orden territorial diferente a las entidades territoriales no se caracterizan por la universalidad de sus fines.

También, teniendo en cuenta la organización propia de un esquema asociativo territorial, carente de una asamblea elegida mediante el mecanismo democrático del voto, daría cuenta de una cuestionada legitimidad el hecho de que les sean transferidas las funciones que inicialmente corresponden a las asambleas departamentales, cuyos integrantes son seleccionados a través del sufragio universal.

La segunda perspectiva mencionada se refiere a la advertencia de que es restringido el número de materias sobre las cuales las RAP pueden llegar a declarar sus hechos regionales, teniendo en cuenta los asuntos definidos por el Congreso de la República mediante la Ley 1962 de 2019, y principalmente su decreto reglamentario, que circunscribió el criterio de hecho regional a ciertas materias contempladas en la ley, impidiendo a las RAP intervenir en otros asuntos que pudieran resultar de su interés al compás de las nuevas dinámicas socioeconómicas.

Sobre lo cual se considera que el Gobierno nacional desbordó su atribución constitucional de reglamentar las leyes, por cuanto la misma contempla que los departamentos podrán delegar otras competencias a las RAP (sin que necesariamente se supediten a las enlistadas por el Congreso). Esto, a su vez, afecta el derecho autonómico de los departamentos de ejercer las competencias que les corresponden constitucionalmente, particularmente la conformación de las regiones administrativas y de planificación; resultando desmedido y poco razonable que se trunque la posibilidad de que las RAP puedan desarrollar economías de escala, generar sinergias y alianzas competitivas, en asuntos que sean de su total interés, en el devenir de sus necesidades y fortalezas socioeconómicas.

Del mismo modo, es preciso advertir que la posibilidad de que las RAP sean delegatarias de la nación podría constituirse en un factor que favorezca el proceso de descentralización territorial en Colombia en tanto, con ello se trasladarían funciones y recursos desde el nivel central hacia la periferia, sirviendo esta experiencia para que se realicen los ajustes institucionales pertinentes a la conversión de las regiones en entidades territoriales, en donde están llamadas a ejercer funciones que hoy en día están a cargo de la nación. No obstante, se considera necesario que tal transferencia no se quede en simple letra muerta, como hasta el momento ha acontecido, habiendo ya transcurrido más de dos décadas desde la promulgación de la Ley 1454 de 2011.

Finalmente, en general, se considera que con la potestad que detentan los departamentos y Bogotá D. C. de asignar las competencias a las RAP, se aporta en materia de descentralización territorial, siendo esto una forma de determinar los intereses que les son comunes a tales entidades territoriales, aminorándose un poco la intervención que se suele hacer desde las instancias centrales del Estado en la definición de sus funciones. Lo cual se asemeja a la potestad que hoy día se les reconoce a los municipios para determinar el contenido de su actividad y la manera escogida para su ejecución.

## BIBLIOGRAFÍA

- Argullol Murgadas, Enric. "Mancomunidades interprovinciales". En Sebastián Martín Retortillo (ed.), *Descentralización administrativa y organización política*, t. III. *Nuevas fórmulas y tendencias* (pp. 443-451). Madrid: Alfaguara, 1973.
- Betancourt Escobar, Luis. "Descentralización por asociatividad". En Liliana Estupiñán y Manuel Restrepo (eds.), *Asociatividad territorial, enfoque comparado y análisis en el nuevo contexto de la organización territorial colombiana* (pp. 185-209). Bogotá: Universidad del Rosario, 2013.

- Covilla Martínez, Juan Carlos. "Caracterización de los esquemas asociativos en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial". En Paula Robledo et al. (eds.), *Serie de Derecho Administrativo n.º 32, Derecho de las entidades territoriales*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2018, pp. 233-274.
- Estupiñán Achury, Liliana. *Desequilibrios territoriales. Estudio sobre la descentralización y el ordenamiento territorial colombiano. Una mirada desde el nivel intermedio de gobierno*. Bogotá: Universidad del Rosario, 2012.
- Fals Borda, Orlando. "Kaziyadu: Registro del reciente despertar territorial en Colombia". En: *Antología Orlando Fals Borda*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2010.
- García de Enterría, Eduardo. "Prólogo a la segunda edición". En *Problemas actuales del régimen local*. Cizur Menor: Thomson-Civitas, 2007.
- García de Enterría, Eduardo, y Tomás Ramón Fernández. *Curso de derecho administrativo I*, 17.ª ed. Madrid: Civitas, 2015.
- Gifreu i Font, Judith. "Las mancomunidades provinciales en el marco de la reforma de la administración local de principios del siglo XX. El 'eslabón perdido' en el proceso de descentralización del Estado". *Revista Catalana de Dret Públic*, n.º 51, 2015, pp. 34-53.
- Güechá Medina, Ciro. "Los esquemas asociativos territoriales y su capacidad para celebrar contratos o convenios plan". En Liliana Estupiñán y Manuel Restrepo (eds.), *Asociatividad territorial, enfoque comparado y análisis en el nuevo contexto de la organización territorial colombiana* (pp. 289-306). Bogotá: Universidad del Rosario, 2013.
- Litvack, Jennie, Junaid Ahmad y Richard Bird. *Rethinking Decentralization in Developing Countries*. Washington: The International World Bank, 1998.
- Martín Mateo, Ramón. *El horizonte de la descentralización*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1969.
- Martín-Retortillo, Sebastián, y Javier Salas. "El nuevo regionalismo y la llamada regionalización de la planificación económica". En *Descentralización administrativa y organización política, nuevas fórmulas y tendencias*, t. III (pp. 209-261). Madrid: Alfaguara, 1973.
- Piza, Julio. "El régimen fiscal en la Constitución de 1991". *Revista Derecho del Estado*, n.º 21, 2008, pp. 51-80.
- Rincón Córdoba, Jorge Iván. "Principio de tipicidad y potestad de autoorganización en la prestación de servicios públicos locales. Una visión panorámica de

los ordenamientos jurídicos español y colombiano". *Revista digital de Derecho Administrativo*, n.º 6, 2011, pp. 65-99.

Robledo Silva, Paula. "La ley orgánica de ordenamiento territorial: ¿una asignatura pendiente?". En Paola Andrea Acosta (ed.), *Serie Documentos de Trabajo n.º 31* (pp. 1-32). Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2015.

Terán, José. "RAP Pacífico: iniciativa de planificación y gestión conjunta del Pacífico colombiano". *Documentos de Trabajo del PEAP*, n.º 6, 2017, pp. 53-68.

Vidal Perdomo, Jaime. *La región en la organización territorial del Estado*, Bogotá: Universidad del Rosario, 2001.

Zoco Zabala, Cristina. "Revisión constitucional en Francia: la redefinición del modelo de descentralización administrativa". *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 72, 2004, pp. 163-186.