



## 6. HACIA LA CONSOLIDACIÓN INSTITUCIONAL DE LA REGIÓN

Datos del estudio original:

Título: Consultoría institucional para la Mesa de Planificación Bogotá-Cundinamarca

Autores:

Luz María Jaramillo Consultora principal

Augusto Hernández Becerra Asesor experto en derecho público

Gustavo Zafra Roldán Asesor experto en derecho público

Ximena Osorio Castillo Secretaría técnica

Con la colaboración de Martín Roberto Moscoso y Ernesto Pineda, asesores jurídicos de la Gobernación de Cundinamarca, y de Manuel Ávila Olarte, asesor jurídico del Distrito Capital de Bogotá.

Fecha: Diciembre de 2003

La supervisión técnica y administrativa del estudio por parte de la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca, estuvo a cargo de Gustavo Peralta Mahecha.

El documento base para esta publicación fue elaborado por Luz María Jaramillo Ayerbe.

## 1. INTRODUCCIÓN

El proceso de consolidación institucional de la región que comparten Bogotá y Cundinamarca iniciado en febrero del 2001 con la Mesa de Planificación Regional, ha alcanzado significativos desarrollos, entre los que se destacan los preacuerdos interinstitucionales alrededor de los planes estructurantes sectoriales, logrados en diciembre de 2003 entre las entidades integrantes de la Mesa de Planificación y la Nación (CIDER Universidad de los Andes e IDEA Universidad Nacional, 2003).

Desde una perspectiva formal puede afirmarse que la experiencia del Distrito Capital, el Departamento de Cundinamarca y la Corporación Autónoma Regional —CAR— alrededor de la Mesa de Planificación Regional, ha tenido como único soporte la voluntad política de los dos últimos gobiernos distrital y departamental y de la CAR, expresada en un sencillo convenio de cooperación interinstitucional.

Lo anterior significa que la permanencia de la concertación, reflexión y construcción conjunta de una visión del desarrollo regional representada en la Mesa de Planificación ha dependido y depende exclusivamente de la buena voluntad de sus gobernantes.

En consecuencia, la garantía de continuidad del proceso implica, de manera ineludible, la institucionalización de la misión, de la visión y de las prácticas de concertación e interacción desarrolladas por la Mesa de

Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca, en función de un territorio ambientalmente sustentable, más equitativo en lo social y más productivo y competitivo en lo económico.

Precisamente esta consolidación institucional de la experiencia de planificación surtida con la Mesa se enmarca en el proceso de regionalización previsto por el constituyente de 1991, el cual más de una década después y pese a los múltiples intentos legislativos, no ha logrado desarrollo alguno.

En efecto, dentro del horizonte del ordenamiento territorial que ampliara significativamente la Constitución de 1991 se encuentra la figura regional en dos modalidades, como región administrativa y de planificación, que en adelante se denominará RAP, y como entidad territorial.

Los propósitos previstos por los artículos 306 y 325 de la Carta Política para las RAP, como son el desarrollo económico y social del respectivo territorio, la garantía de ejecución de planes y programas de desarrollo integral y la prestación oportuna y eficiente de los servicios públicos a cargo, conservando las entidades territoriales asociadas su identidad política y territorial, coinciden con los objetivos de la Mesa.

El paso obligado a seguir consistió entonces en desarrollar acciones encaminadas a conformar una RAP, experiencia que se expone en el presente capítulo.

Tanto la formulación y validación de los instrumentos diseñados con ese propósito

como sus resultados que aquí se explican revisten interés por su perspectiva metodológica, por sus implicaciones constitucionales y jurídicas y porque apuntan a organizar y regular un modelo regional asociativo, abierto e inclusivo, que pretende responder a los desafíos de la globalización.

Mediante dos consultorías elaboradas en 2003 se formularon instrumentos jurídicos encaminados a establecer una RAP mediante la asociación de Bogotá y Cundinamarca. Entre estos instrumentos se destaca un proyecto de ley que regula la RAP, un proyecto de convenio que la constituye y un proyecto de estatutos que se ocupan de su funcionamiento y del régimen de la autonomía de su personalidad jurídica.

Y aun cuando en el momento de la presente publicación el trámite de estos instrumentos se encuentra aún en discusión —y tal circunstancia los deja todavía en el terreno perfectible—, resulta útil exponerlos como una contribución a la discusión sobre el nuevo orden del territorio que, en función del desarrollo regional, más temprano que tarde deberá adoptar el país.

## 2. OBJETIVOS<sup>1</sup>

### 2.1. Objetivo general

Contribuir a la consolidación institucional de la región dotando a la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca de instrumentos, mecanismos y herramientas legales suficientes para el establecimiento de una región administrativa y de planificación especial, RAPE<sup>2</sup>, que garantice la perspectiva regional en la planificación del territorio; que propicie, proyecte y facilite las gestiones y acciones regionales; que preserve y valide tanto los mecanismos de concertación como los productos técnicos de la Mesa de Planificación Regional, y que reconozca la jerarquía de las decisiones regionales en materia de planificación del territorio.

### 2.2. Objetivos específicos

- Formular un proyecto de ley que regule la región administrativa y de planificación especial Bogotá-Cundinamarca, RAPE.
- Formular un proyecto de convenio constitutivo de la RAPE.

- Formular un proyecto de estatutos que regule el funcionamiento de la RAPE.

## 3. CONSIDERACIONES CONCEPTUALES PARA LA CONSOLIDACIÓN INSTITUCIONAL DE LA REGIÓN

### 3.1. La región en el ordenamiento territorial colombiano

La tarea de concebir y formular los instrumentos jurídicos encaminados a establecer una RAP a partir de la asociación de Bogotá, Cundinamarca y eventualmente los departamentos vecinos, conlleva profundas implicaciones políticas, jurídicas y técnicas. Desde una perspectiva histórica puede afirmarse que el ordenamiento territorial, como elemento definitorio de la organización del Estado y de la forma de gobierno imperante, se ubica en el núcleo mismo de la discusión sobre la estructura del poder en Colombia.

La fórmula acogida desde 1886 del Estado unitario pero descentralizado, con autonomía de sus entidades territoriales, fue ratificada por la Constitución de 1991 con una expresa protección de la autonomía municipal.

La nueva Constitución preservó la figura seccional; erigió en departamentos las antiguas intendencias y comisarías, y en distritos algunas ciudades capitales del país; dispuso las entidades territoriales indígenas; propuso la conformación de entidades

1. Se agrupan aquí los objetivos específicos de las dos consultorías realizadas, en tanto ambas obedecen a un mismo objetivo general.

2. Se habla de una RAP especial o RAPE, porque el inciso adicionado por el Acto Legislativo N° 1 de 2003 al artículo 306 de la Constitución Política —CP— introduce esta expresión adjetiva para el caso de la RAP conformada por el Distrito Capital de Bogotá, Cundinamarca y los departamentos contiguos a Cundinamarca.

territoriales adicionales a las existentes y dio vía libre a nuevas formas de organización territorial que facilitaron la consecución de los fines del Estado.

El modelo centralista colombiano, que como se ha señalado, encuentra sus raíces en el siglo XIX, tradicionalmente ha considerado dos niveles subnacionales de gobierno, el orden seccional y el orden local, en cabeza de departamentos e intendencias el primero, y de municipios y distritos el segundo.

La posibilidad que ofrece la actual Constitución de establecer otros niveles de gobierno derivados de la creación de entidades territoriales adicionales, como serían las regiones y las provincias y como son los territorios indígenas, ha resultado inquietante para algunos analistas, quienes temen que su creación implique nuevas y costosas burocracias, sin que pueda vislumbrarse con claridad la eficacia de nuevas divisiones territoriales en su relación funcional con los dos niveles preexistentes y con la Nación.

Por su parte, la vía que despeja la Constitución para crear nuevas formas de organización territorial sin que constituyan entidades territoriales, como son las RAP, ha despertado antiguos anhelos autonomistas en las comunidades de los territorios colombianos, tradicionalmente sofocados por las restricciones de un inocultable centralismo.

No son pocas las dificultades que enfrentan las regiones para organizarse formalmente como tales<sup>3</sup>. En primera instancia, existía la creencia de que para poder conformar una RAP resultaba indispensable disponer previamente de la ley orgánica de ordenamiento territorial —en adelante LOOT.

Se suponía que la LOOT aclararía de manera previa el panorama del ordenamiento territorial del país. Sin embargo, y más de una década después de promulgada la Constitución de 1991, no ha sido posible para el Congreso colombiano su expedición<sup>4</sup>.

La cuestión sobre si se requería o no de la LOOT para constituir la RAP pudo despejarse

en virtud de un concepto del Consejo de Estado<sup>5</sup>, que aclaró que si bien la creación de regiones como entidades territoriales como lo ordena el artículo 307 supone la preexistencia de la LOOT, no es el caso de las RAP puesto que, como se verá, si bien demandan para su regulación de una ley ordinaria, se conforman mediante la voluntad de los respectivos gobernantes expresada mediante convenio.

Una instancia adicional que enfrenta el establecimiento de un esquema regional en Colombia, radica en que la Constitución restringió la figura regional a las entidades territoriales departamentales, dejando excluida de la misma a los municipios. Esta restricción de la figura regional, que con la excepción hecha en favor del Distrito Capital por el artículo 325 de la CP excluye a los municipios, entraña un problema por cuanto son en realidad los municipios, y no los departamentos, los "dueños" del territorio sobre el cual la RAP pretende proyectar su función de planificación, intervención e inversión. En términos estrictos, son los municipios, y no los departamentos, quienes ejercen autonomía sobre el territorio regional bajo su jurisdicción.

El complejo, y para algunos especialistas intangible, asunto de la autonomía local en el ordenamiento colombiano debe conciliarse adicionalmente con el contexto que ofrece el orden seccional representado por el departamento, que pareciera funcionalmente expectante y cuyo papel en el esquema de distribu-

3. En el momento de la presente publicación y desde que fue promulgada la Constitución Política de 1991, han naufragado en el Congreso dieciséis proyectos de ley referidos al tema regional, catorce de los cuales se ocuparon de la ley orgánica de ordenamiento territorial, LOOT.

4. En el momento de prepararse esta publicación cursa con éxito en el Congreso un proyecto de ley orgánica de ordenamiento territorial que incluye en su artículo 17 una disposición idéntica a la declarada inexecutable por la Corte Constitucional, referida a la región administrativa y de planificación especial Bogotá-Cundinamarca, RAPE-BC. Aun cuando se desconoce la suerte final de este proyecto de LOOT, sus disposiciones y orientaciones fueron acogidas como fuente de consulta para efectos del diseño de la región.

5. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, radicación número 1361 de septiembre 6 de 2001. Actor: Ministro del Interior. Consejero Ponente: César Hoyos Salazar.

ción de recursos y competencias con la Nación y con el municipio ha sido objeto de agudas críticas por quienes lo consideran débil y ambiguo.

Otra dificultad de orden práctico que enfrentan las potenciales regiones del país para su consolidación institucional es la ausencia de prácticas previas y efectivas de concertación interinstitucional entre las entidades territoriales y sectoriales llamadas a asociarse regionalmente.

La experiencia precedente y formal de planificación regional en el país, adelantada con ocasión de los Consejos Regionales de Planificación (Corpes) en la década del ochenta, constituyó un fenómeno de desconcentración administrativa antes que de descentralización. En este sentido, puede afirmarse que la experiencia de la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca resulta inédita, y constituye una ventaja para efectos de prefigurar la visión, misión, función y operación de la RAP a materializarse.

### **3.2. El fundamento constitucional de la RAPE Bogotá-Cundinamarca**

El propósito de formular un proyecto de ley que regulara una RAP especial Bogotá-Cundinamarca estuvo precedida por la aprobación, por parte del Congreso de la República, del Acto Legislativo N° 1 de 2003, mejor conocido como Reforma Política. Este acto legislativo, iniciativa de un grupo de senadores procedentes de

esta región del país que conocieron el trabajo de la Mesa de Planificación Regional<sup>6</sup>, dispuso en su artículo 17 adicionar al artículo 306 de la Constitución un inciso en los siguientes términos: "El Distrito Capital de Bogotá, el Departamento de Cundinamarca y los Departamentos contiguos a éste podrán asociarse en una región administrativa y de planificación especial con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, cuyo objeto principal será el desarrollo económico y social de la respectiva región. [...] Las citadas entidades conservarán su identidad política y territorial".

Este pronunciamiento constitucional, que faculta al Distrito Capital para asociarse con Cundinamarca y con otros departamentos contiguos en una RAP especial, se suma a la autorización previa y expresa del artículo 325 de la misma Carta, que dice lo siguiente: "Con el fin de garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo integral y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo, dentro de las condiciones que fijen la Constitución y la ley, el Distrito Capital podrá conformar un área metropolitana con los municipios circunvecinos, y una región con otras entidades de carácter departamental".

En consecuencia, tanto el artículo 325 como el 306 de la Carta Política sirven de

soporte constitucional al proyecto de ley. Esta alusión resulta relevante por cuanto el artículo 17 del Acto Legislativo N° 1 de 2003 fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional en marzo de 2004, con argumentos de forma<sup>7</sup>.

El Evidentemente, artículo fue impugnado por considerar el demandante que no tuvo los debates reglamentarios exigidos ni cumplió plenamente con el trámite reglamentario establecido, pues fue aprobado en sólo seis de los ocho debates reglamentarios. En su concepto, su posterior aprobación en el texto sometido a consideración de las plenarias de Senado y Cámara por la Comisión Accidental de Conciliación, fue irreglamentaria. La Corte concedió la razón al demandante y concluyó en su sentencia:

De esta manera, puede concluirse que al no haberse debatido y aprobado el tema de la "región administrativa y planificación especial" por la Cámara de Representantes durante el segundo período de sesiones se generó la inconstitucionalidad del artículo 17 acusado, por no llevarse a cabo los debates exigidos por la Constitución para su reforma por el Congreso. Adicionalmente, la utilización de una comisión accidental para sustituir la voluntad de una de las Cámaras, lleva a la Corte a

6. El proyecto de acto legislativo fue promovido por los senadores Andrés González, Antonio Navarro y Rafael Pardo.

7. Corte Constitucional, Sentencia C-313 de marzo 31 de 2004. MP: Jaime Córdoba Triviño.

declarar la inexecutable de este trámite, por el desconocimiento absoluto del alcance y validez de los debates y de la aprobación del texto, los cuales debieron también cumplirse en la Cámara de Representantes<sup>8</sup>.

La inexecutable del inciso adicionado al artículo 306 de la CP, sin embargo, no afecta, en opinión de los expertos, el soporte constitucional del proyecto de ley que aquí se expone, por cuanto éste se deriva también del artículo 325.

Adicionalmente, en la segunda legislatura de 2004 fue otra vez propuesto al Congreso un acto legislativo que se ocupa con exclusividad de un texto idéntico al declarado inexecutable por la Corte Constitucional, el cual discute en la actualidad el Congreso colombiano<sup>9</sup>.

Finalmente, otra de las consideraciones obligadas en el ámbito constitucional para efectos de crear la RAP, como ya se mencionó, aludía a lo necesario o no de la preexistencia de la LOOT. Al respecto, se adelantó que la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado se había manifestado sobre el tema de manera previa en un pronuncia-

miento. Dada su pertinencia se transcriben algunos apartes<sup>10</sup>:

Por consiguiente, para la organización de las Regiones Administrativas y de Planificación, previstas en el artículo 306 de la Constitución, la Sala estima que no se requiere la expedición previa de la ley orgánica de ordenamiento territorial, porque ya la orgánica del plan de desarrollo se ocupó de la materia, para señalar sus funciones y competencias. Además, porque el artículo mencionado no defiere expresamente a la ley orgánica de ordenamiento territorial la regulación de cómo debe legislarse sobre esa materia.

Lo que sí resulta indispensable es la expedición de una ley ordinaria, por las siguientes razones:

1. Porque la misma Ley 152 atribuyó a los Consejos Regionales de Planificación, promover la organización de las regiones de que trata el artículo 306 de la Constitución y a los gobernadores la definición de los términos de la transición entre los Corpes y las nuevas RAP —regiones administrativas y de planificación— dentro de unos plazos que ya expiraron, incluso la prórroga establecida por la ley 290 de 1996.

2. Porque las Regiones Administrativas y de Planificación, previstas en el artículo 306 de la Constitución, no son entidades territoriales, sino divisiones administrativas (al respecto puede verse el concepto radicado bajo el número 906 de 1996 de esta sala).

3. Porque el artículo 285 de la Constitución defiere a la ley la determinación de las divisiones que habrá, por fuera de la división general de territorio, para el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del Estado, ley que tendrá carácter ordinario y se dictará para cada asunto que se requiera, mientras que la ley orgánica de ordenamiento territorial regulará los requisitos, oportunidad y forma en que el legislador podrá adoptar la ley que, en cada caso, convierta una región administrativa y de planificación en entidad territorial.

4. Porque es necesario definir la naturaleza jurídica de la entidad a través de la cual dos o más departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación.

5. Porque, conforme al artículo 300 numeral 12 de la Constitución, debe asignarse a las asambleas departamentales la función de crear o autorizar la constitución de las regiones administrativas y de planificación, como entidades públicas de carácter especial.

[...] Una ley ordinaria será entonces la que absuelva estos y otros interrogantes que puedan suscitarse, dado el carácter supradepartamental de las regiones administrativas y de planificación, pero cuya creación depende exclusivamente de la voluntad de las autorida-

8. Corte Constitucional, Sentencia C-313 de 2003.

9. Este nuevo proyecto de acto legislativo, que procura recuperar el texto del inciso adicionado al artículo 306 de la Carta subsanando los problemas de procedimiento que determinaron su inexecutable, fue presentado por los senadores Andrés González y Antonio Navarro.

10. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, *op. cit.* (véase nota al pie número 5), pp. 18-20.

des propias de los departamentos que decidan constituir las, a diferencia de los denominados Corpes, organizados uno por el legislador ordinario y los demás por el extraordinario, y adscritos al Departamento Nacional de Planeación.

Así mismo, dicha ley ordinaria deberá estatuir cuáles serán las características del acto administrativo requerido para constituir la región administrativa y de planificación, tales como si debe preceder una ordenanza de las asambleas departamentales respectivas autorizando la constitución, o si se trata de un convenio celebrado entre los gobernadores que posteriormente aprobarán las asambleas departamentales.

Conviene también que esa ley determine el procedimiento para fijar la sede de la región administrativa y de planificación, si dicha sede será permanente o podrá alternarse con una determinada periodicidad, como también el sistema de control político, el régimen laboral de los servidores vinculados a dicha entidad, los recursos de que dispondrán dichas regiones administrativas y de planificación y el régimen de control fiscal.

### **3.3. Qué se entiende por región y qué territorio comprende la RAP proyectada**

Los instrumentos institucionales para la región requieren varias consideraciones. En particular, es preciso tener claro qué se va a entender por región, y decidir si la descrip-

ción de sus límites territoriales es un elemento formal y definitorio de la RAP a crearse.

Ambas inquietudes fueron abordadas a la luz de la reflexión adelantada al respecto por la Mesa, la cual de tiempo atrás había optado por denominar *área de estudio* al territorio implicado en sus propósitos.

Se asumió en consecuencia el concepto según el cual una región es una fracción de la realidad territorial del país compartida por diferentes entidades territoriales, cuya configuración y particular fisonomía está determinada por la densidad de las relaciones que surgen de la interacción de factores comunes ambientales, económicos, sociales y culturales<sup>11</sup>.

Esta perspectiva, que asume el concepto de región como categoría de análisis, a más de consultar realidades que rebasan los límites político-administrativos, exime de recurrir a la descripción territorial como elemento definitorio de la RAP en el proyecto de ley. Así, la RAPE está llamada a ser una entidad abierta, cuya configuración puede variar en tanto está determinada por la densidad de las relaciones resultantes de la interacción de los diversos factores. Su diseño, en consecuencia y consonancia con el concepto de región descrito, debería reconocer, potenciar y favorecer esas relaciones entre territorios.

11. Este concepto de región es tomado de Sergio Boisier, y se acoge y adapta para el presente caso en el texto de la exposición de motivos que acompaña el proyecto de ley.

## **4. METODOLOGÍA**

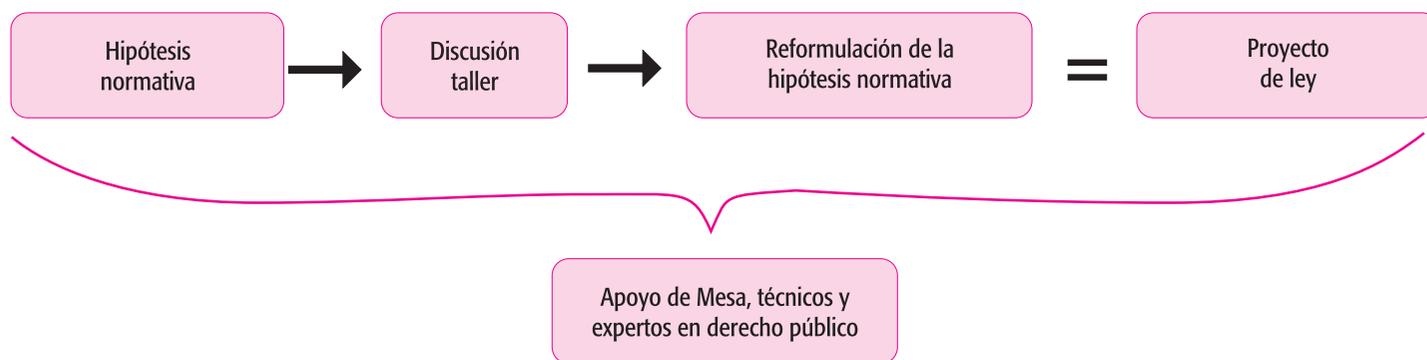
### **4.1. Consideraciones para el diseño metodológico**

La tarea encomendada de formular y disponer instrumentos jurídicos, convencionales y estatutarios que dieran lugar a una RAP, si bien planteó un reto desde la perspectiva metodológica, resultó ampliamente favorecida por el trabajo precedente de la Mesa.

Un criterio resultó definitivo para el diseño metodológico: la entidad a crearse, antes que una invención ideal, guardaría la mayor correspondencia posible con la visión, la misión, los lineamientos técnicos y las prácticas de concertación y decisión desarrolladas por la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca. Este criterio se identificó como relación de correspondencia entre la Mesa y la RAPE.

En un medio en el cual es frecuente crear instituciones que se estiman necesarias desde la teoría, esta RAP, por el contrario, sería una institución genuina con vocación de permanencia, que asume como suya la visión del desarrollo regional construida alrededor de la Mesa, y que reconoce y da continuidad a una experiencia administrativa y política sui generis, la cual, de no institucionalizarse,

Gráfico 6.1. Diseño metodológico



podría desaparecer por voluntad de los gobernantes y funcionarios de turno.

Como se aprecia en el gráfico 6.1, la metodología apuntó a que los instrumentos jurídicos resultaran de un proceso sistemático y sucesivo de análisis, reflexión, discusión y negociación del modelo regional entre funcionarios, expertos y técnicos pertenecientes a las entidades congregadas en la Mesa, y un grupo de expertos en derecho público del más alto nivel, responsables de velar por la viabilidad constitucional y jurídica de los instrumentos a diseñarse con base en la experiencia de los técnicos.

#### 4.2. La hipótesis normativa como documento de trabajo

De otro lado, considerando el poco tiempo disponible para desarrollar la tarea encomendada, se preparó un texto de proyecto de ley

a manera de hipótesis de trabajo. Este texto, que se llamó "hipótesis normativa o inicial", procuró reflejar la visión de la Mesa y recoger la casi totalidad de elementos contenidos en los diferentes proyectos de ley presentados sin éxito en el Congreso sobre el tema regional y de ordenamiento territorial desde 1991.

Esta hipótesis, intencionalmente profusa y casuística, se iría concretando y reduciendo en el transcurso del análisis y la discusión.

#### 4.3. Ejes temáticos

Se identificaron cuatro ejes temáticos como perspectivas de análisis, alrededor de los cuales orbitaría la discusión en los dos talleres programados, a saber: político, jurídico, funcional y conceptual.

Desde el punto de vista político, los principales desafíos que enfrenta la conformación de esta RAP habían sido previamente

allanados por el trabajo conjunto de las entidades congregadas a la Mesa de Planificación Regional, contándose de manera expresa y manifiesta con la voluntad política de los mandatarios del Distrito Capital y del Departamento de Cundinamarca, llamados a conformar la RAPE.

Era necesario, sin embargo, ponderar además los intereses de las entidades territoriales llamadas a participar de manera inmediata en la región y de aquellas que integrarían otras potenciales regiones con las cuales la RAPE-BC deberá interactuar en el futuro.

Desde el punto de vista jurídico, el diseño de una RAP es complejo desde las perspectivas constitucional y legal, entre otras razones por la ausencia de antecedentes de organización regional diferentes a los Corpes que desarrollen el modelo propuesto por la Constitución de 1991; por la intangibilidad del concepto de autonomía municipal, y por la racionalidad

delegataria y vertical (pero de arriba hacia abajo) a la que obedece la distribución de competencias y recursos entre la Nación y las entidades territoriales, característica de la descentralización colombiana.

Desde la perspectiva funcional, las mismas restricciones jurídicas señaladas determinarían la discusión sobre las competencias y funciones regionales. En este último sentido, las competencias de la RAPE, antes que ser el fruto de un reparto, serían el resultado de la probada fortaleza de la Mesa en su función planificadora y promotora del desarrollo.

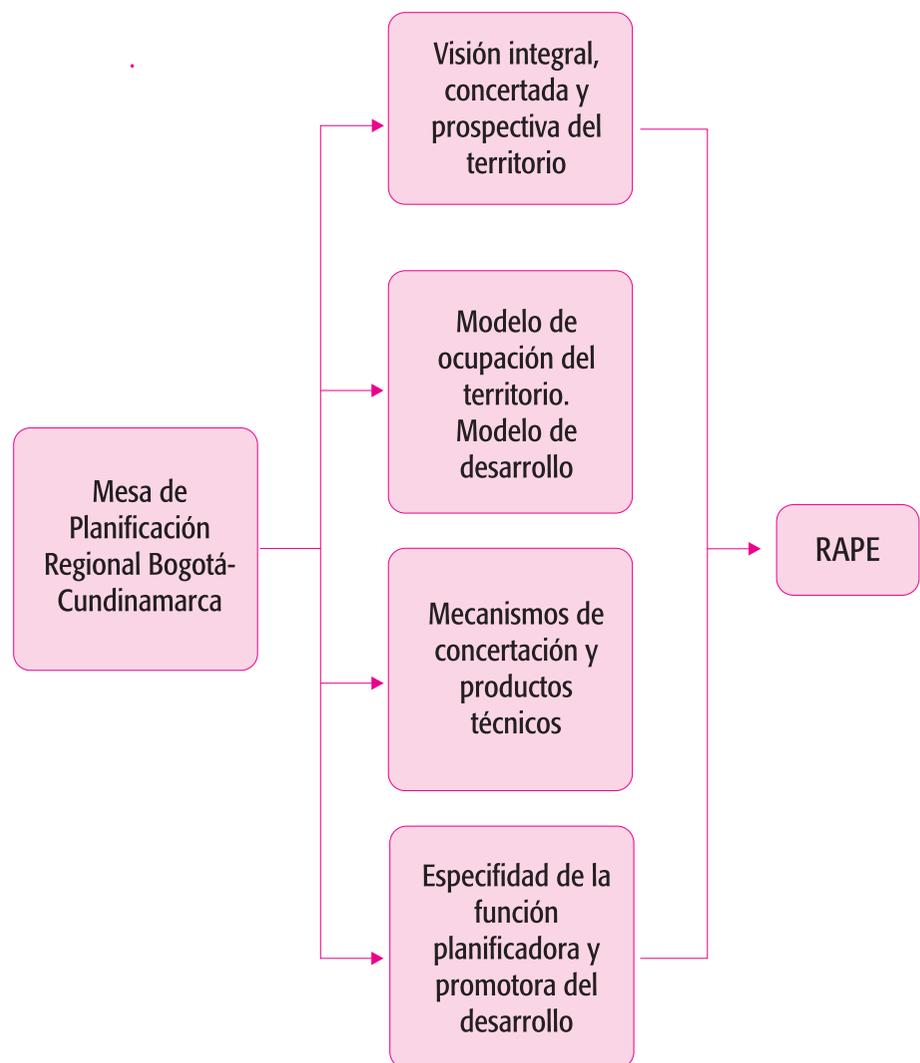
Por último, y desde el plano conceptual, era necesario precisar el concepto de región, la visión regional y el modelo de desarrollo propuesto por la Mesa de Planificación Regional.

#### 4.4. Estrategia metodológica

Teniendo claro el criterio de correspondencia de la RAPE con la Mesa, la discusión debería responder las siguientes cuestiones sobre de la futura RAPE (gráfico 6.2):

- ¿Cuál es la visión integral, concertada y prospectiva de este territorio?
- ¿Cuál sería la especificidad de su función de planeación y promoción del desarrollo?
- ¿Cuáles mecanismos de concertación y cuáles productos técnicos de la Mesa deben preservarse?
- ¿Cuál es el modelo deseado de poblamiento y de desarrollo, y cómo incidir en el mismo?

Gráfico 6.2. Estrategia metodológica



## **5. COBERTURA ESPACIAL Y HORIZONTE TEMPORAL. ARTICULACIÓN DEL ESTUDIO CON EL PROYECTO DE LA MESA DE PLANIFICACIÓN REGIONAL BOGOTÁ-CUNDINAMARCA**

### **5.1. Cobertura espacial**

Se proyectó una RAP que, en consonancia con las disposiciones pertinentes de la Constitución, asocia en primera instancia a Bogotá con el Departamento de Cundinamarca y abre la posibilidad para vincular a ambos con los departamentos vecinos que deseen integrarse a la región, incluso desde el momento mismo de su constitución.

Se previó además desde el proyecto de ley la participación voluntaria de los municipios de Cundinamarca en la RAPE, preferiblemente asociados de manera previa, y la participación de municipios pertenecientes a otros departamentos, como es el caso de las ciudades capitales de los departamentos vecinos de Cundinamarca.

También es preciso considerar dentro del ámbito espacial de la RAPE, el territorio sobre el cual tienen jurisdicción las corporaciones autónomas regionales, entidades sectoriales que también pueden participar en la región.

Teniendo en cuenta que la RAPE puede extenderse en la medida de sus alianzas territoriales, resulta impropio definir su alcance espacial mediante límites geográficos. Como se explicó anteriormente, se adoptó un

concepto de región según el cual su alcance y extensión está determinado por las relaciones entre los territorios vinculados por efecto de la interacción de factores comunes.

### **5.2. Horizonte temporal**

Con respecto al horizonte temporal del trabajo realizado, es preciso aclarar que la RAPE no se crea en virtud de la ley que se propone. Como se ha repetido, el proyecto de ley sólo se ocupa de regular la RAPE, la que debe ser constituida mediante convenio interadministrativo suscrito por los mandatarios de Bogotá, de Cundinamarca y de los departamentos vecinos que deseen integrarla.

Así, el proyecto de ley que aquí se revisa no alude a la vigencia de la RAPE, asunto que se ha diferido a los estatutos, en los cuales se contemplan las distintas causales de disolución de la RAPE, ninguna de las cuales obedece al simple transcurso del tiempo. La RAPE proyectada tiene vocación de estabilidad y permanencia, como corresponde a la naturaleza de las instituciones propias del orden territorial del Estado.

### **5.3. Relación de la RAPE con los escenarios referenciales identificados por la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca**

La RAP proyectada, dadas sus características de flexibilidad y capacidad de inclusión, ser-

viría en igual medida a los propósitos de cualquiera de los tres modelos de poblamiento identificados por la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca como escenarios referenciales de desarrollo.

Con respecto al alcance institucional de la región y los escenarios referenciales del modelo de desarrollo identificados por la Mesa, resulta válido retomar el siguiente concepto expresado al respecto por la Universidad Externado de Colombia en una consultoría precedente (Universidad Externado de Colombia, 2002): "De partida, hay que reconocer que desde el ámbito jurídico no hay restricciones que favorezcan u obstaculicen la implantación de uno u otro modelo de desarrollo. Las ventajas o desventajas asociadas con los diversos tipos de organización jurídica que podrían adoptarse [...] no están relacionadas con aspectos jurídicos, sino de tipo político y administrativo".

Ahora, si bien la RAP proyectada está abierta a las diferentes alianzas que trabajen sobre objetivos de desarrollo comunes, cabría esperar que la participación de los distintos municipios interesados se viera afectada por la disímil situación financiera de los mismos.

Al respecto, es importante aclarar que el proyecto de ley tiene previsto que la RAPE disponga de fondos de inversión de carácter regional y subregional, los que le que garantizarían a la región un marco de acción para incidir en el modelo de poblamiento y desarrollo, involucrando a las subregiones

más retrasadas desde el punto de vista económico y fiscal.

## 6. CARACTERÍSTICAS DEL PROYECTO DE LEY

A continuación se exponen las principales características del proyecto de ley resultante del ejercicio adelantado.

### 6.1. Es una ley de mínimos

Como se comentó, la hipótesis inicial de trabajo constituía una propuesta profusa que procuró recoger en su totalidad las disposiciones pertinentes de la casi totalidad de proyectos que sobre el tema regional han pasado sin éxito en el Congreso colombiano, justamente con la intención de reducirla en el transcurso del análisis y discusión hasta alcanzar su mínima expresión.

Este criterio de reducir las disposiciones al mínimo obedece a una reciente tendencia en el derecho público y en la técnica legislativa, a la cual Colombia no ha sido ajena. Se procura desde la regulación compensar la complejidad de las relaciones sociales contemporáneas mediante un esfuerzo de abstracción en función de la generalidad del interés de la ley, de modo que esté disponible el mayor espacio posible para su interpretación y aplicación.

Así, aspectos como el nombre de la RAPE, su patrimonio, capacidad legal, domicilio o domicilios, el alcance de las facultades de

contratación directa y demás aspectos propios del régimen de la autonomía de las personas jurídicas, se difieren en el proyecto de ley a los estatutos.

Esta característica del proyecto de ley permitiría examinar si el esquema normativo propuesto, guardando las proporciones en cada caso, podría replicarse para todas las regiones del país.

### 6.2. Es un modelo asociativo abierto, flexible e incluyente

Desde un comienzo se asumió que la viabilidad política de la RAP a conformarse por parte de Bogotá y Cundinamarca, probablemente la primera de Colombia, dependía en muy buena medida de que la entidad a crearse de ninguna manera resultara amenazante para otras potenciales regiones del país, dada la evidente densidad económica y geopolítica de Bogotá-Cundinamarca en el contexto nacional.

De otro lado, atendiendo a la interacción de las relaciones de Bogotá-Cundinamarca con los territorios vecinos, la que reconocen los artículos 325 y 306 de la CP, siempre se contempló la voluntaria integración de los departamentos contiguos a Cundinamarca en

la RAPE, incluso desde el momento de su constitución.

Como se señaló en el aparte relativo a los aspectos conceptuales de este trabajo, uno de los desafíos para la institucionalización regional en Colombia radica en que, con excepción del Distrito Capital, la figura regional está restringida a los departamentos. Esta circunstancia no considera que, en realidad, es en el territorio municipal donde actúa y se proyecta la RAP a través de su función de planificación e inversión, y que quien ejerce autonomía sobre el territorio regional no es el departamento sino el municipio.

En este sentido, se tuvo claro que para los efectos propuestos era necesario contar con la participación tanto de los municipios de Cundinamarca como de municipios vecinos. Así, el proyecto de ley, que favorece la agrupación o asociación previa de municipios participantes, prevé que éstos puedan incidir en las orientaciones y decisiones de la RAPE mediante comisiones temáticas de consulta y apoyo a los órganos de dirección.

Por su parte, la figura del contrato o convenio plan<sup>12</sup> circunscribe el alcance de la participación de las entidades territoriales en la RAPE a los intereses específicos y comunes, de manera que tal participación no resulta

12. Un contrato o convenio plan es un acuerdo o convenio administrativo en el que se establecen compromisos de las entidades públicas signatarias en función de un objetivo específico de inversión. Estos convenios o contratos plan pueden extenderse en el tiempo hasta comprometer vigencias presupuestales futuras de las entidades territoriales, sectoriales y de la Nación.

definitiva ni excluyente, y las entidades territoriales pueden participar o formar parte de otras regiones, asociaciones u organizaciones territoriales, todo lo cual resuelve una de las tradicionales objeciones al modelo regional colombiano inaugurado en la Constitución de 1991<sup>13</sup>.

Igual consideración se tuvo con las corporaciones autónomas regionales dado el interés estratégico que para el objeto de la RAPE reviste el ámbito de las funciones ambientales de estas entidades sectoriales. Se consideró de manera muy especial la participación de la CAR, cuya jurisdicción ambiental cubre la casi totalidad del territorio de Bogotá-Cundinamarca.

Por su parte, el sector privado está llamado a asumir un papel trascendental en la construcción del desarrollo regional, mediante la promoción económica de la región y la realización de grandes inversiones que resultan estratégicas para la productividad y la competitividad regionales.

En este sentido, el proyecto de ley prevé la creación de fondos de inversión y agencias de desarrollo que manejarían recursos públicos y privados del orden nacional e internacional, de la banca multilateral y de las agencias de cooperación para el desarrollo, como se verá.

### **6.3. Es el resultado de un proceso de concertación político-administrativo**

En Colombia es frecuente que las entidades públicas sean concebidas en términos ideales; debido a ello, suele suceder que tales creaciones legales, en el mejor de los casos, den lugar a procesos de articulación, ajuste y coordinación interinstitucional, antes de alcanzar a cumplir su objeto.

En el caso presente, y de manera excepcional, la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca llevaba tres años de trabajo continuo en un proceso que surtió diferentes fases. Este proceso, a través del cual se construyó un espacio de confianza, análisis, negociación y concertación entre las instituciones participantes en la Mesa, permitió que se alcanzara una perspectiva común en torno a la visión del desarrollo regional.

Se trataba, en consecuencia y contrario a lo que sucede comúnmente, de reconocer una práctica político-administrativa excepcional y estratégica, y de dotar de formalidad y continuidad a una forma inédita de organización, que desde el punto de vista jurídico se sostenía a través de un convenio fundado exclusivamente en la buena voluntad de los representantes de las entidades participantes.

### **6.4. Reconoce y proyecta el papel de la región en el contexto del mercado global**

Articular desde el Estado a los sectores privado, social y productivo a los objetivos del desarrollo económico, social y ambiental, desde la perspectiva del interés público, constituye uno de los mayores y más formidables desafíos de los gobiernos contemporáneos.

En el caso colombiano resulta evidente que tal articulación con el sector privado demanda que el Estado disponga instrumentos innovadores, útiles, ágiles y flexibles que logren vencer el escepticismo, la desconfianza y la ausencia de identificación generados tradicionalmente por la aparente contradicción entre las visiones, los propósitos y las acciones públicas y privadas.

Esta articulación con el sector privado, que resulta imperativa para el país en las actuales circunstancias de globalización del mercado, tiene en la figura regional su gran oportunidad. Al trascender la región los límites político-administrativos del territorio y constituirse en una categoría genuina de análisis sobre un conjunto de realidades geográficas, políticas, sociales, ambientales y culturales, pero sobre todo económicas, la región atiende a una lógica que resulta comprensible para el sector privado, y desempeña el papel protagónico que antes correspondiera a los Estados nacionales en el escenario del mercado global.

13. "Son muchas las observaciones que podrían hacerse al esquema adoptado. No se definió si un mismo departamento podría o no pertenecer a varias regiones; se impidió la creación de regiones integradas con porciones de los departamentos..." (Moncayo, 1991).



Uno de los más grandes desafíos es articular a los sectores privado, social y productivo a los objetivos del desarrollo económico, social y ambiental desde la perspectiva del interés público.

En este sentido, el proyecto de ley preserva para la RAPE el espacio de concertación con el sector privado que ha representado la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca, posibilitando la construcción de una visión común del desarrollo del territorio regional y la identificación de un modelo de poblamiento y de desarrollo deseado.

Desde el punto de vista funcional, el proyecto de ley reconoce una doble finalidad de la RAPE: de un lado orienta y articula la planificación e inversión públicas, y de otro pretende conjugar y potenciar objetivos de desarrollo, esfuerzos y recursos con el sector privado.

Dentro de su propósito de conjugar y potenciar objetivos de desarrollo, esfuerzos y recursos con el sector privado, el proyecto de ley propone para la RAPE orientar su función de promoción del desarrollo regional hacia la ejecución de grandes proyectos de inversión en sectores considerados estratégicos, y hacia la consolidación e incremento de condiciones favorables a la productividad y competitividad en la región.

En este último sentido y en asocio con los sectores privado, social y productivo, la RAPE debe especializar su función hacia el acceso directo al mercado de capitales y recursos de la cooperación internacional, que se traduzcan en oferta de crédito, formación y acumulación de capital humano, transferencia tecnológica y desarrollo de redes internacionales de mercado.

El proyecto de ley, además, plantea crear fondos de inversión y agencias de desarrollo como instrumentos que facilitan la gestión, financiación y ejecución de los propósitos de desarrollo.

### **6.5. Contribuye a la articulación endógena del territorio**

La difícil articulación del territorio nacional, en el marco del ordenamiento territorial colombiano y en el esquema de distribución de competencias y recursos entre la Nación y las entidades territoriales, no sólo se explica en la carencia de instancias supraseccionales como la región, sino en la escasez de instancias subregionales, subseccionales y en todo caso supralocales, que contribuyan a desarrollar la organización y articulación territorial, como son las provincias y las asociaciones de municipios.

En este sentido, el proyecto de ley fija como objetivo de la RAPE el fortalecimiento, promoción y desarrollo de las subregiones y de las asociaciones de municipios que las conformen, y establece la posibilidad de ofrecer incentivos especiales para estimular y promover la vinculación como participantes de los municipios previamente agrupados o asociados.

De hecho, la disposición por parte de la RAPE de fondos de inversión destinados a financiar proyectos subregionales de desarrollo, constituye en sí mismo un estímulo para la asociación y/o agrupación de municipios en

función de objetivos comunes de desarrollo, y le concede a la RAPE un margen de maniobra para incidir en el mejoramiento de desequilibrios ostensibles en el desarrollo dentro de la región.

### **7. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL PROYECTO DE LEY**

Las siguientes son las principales consideraciones de carácter histórico, político y jurídico que acompañan, a manera de justificación, el proyecto de ley:

1. El Departamento de Cundinamarca, el Distrito Capital de Bogotá en su doble condición de capital de la República de Colombia y capital de la sección departamental, y algunos municipios de departamentos vecinos comparten, sobre un mismo espacio físico y temporal, una alta densidad de factores ambientales, económicos y sociales que interactúan entre sí y que se manifiestan mediante rasgos predominantes que le imprimen un diseño y una fisonomía propios de una ciudad-región a esta fracción particular del territorio colombiano.

2. Por su réplica inmediata en la esfera nacional, el interés público que envuelve la dinámica social, económica y ambiental de la región descrita representa un valor social que desborda el ámbito de los intereses puramente locales y seccionales.

3. Resulta estratégico para el desarrollo económico, social y ambiental del país que las

autoridades nacionales, seccionales y locales pertinentes asuman una visión integral, concertada y prospectiva sobre el territorio de esta región, y que sus diferentes ámbitos territoriales y los sectoriales de gobierno actúen de manera coordinada, concurrente y subsidiaria, en la búsqueda de sus objetivos de desarrollo.

4. El interés público que representa e implica la racionalidad de una visión integral, concertada y prospectiva del territorio, no encuentra correspondencia ni réplica en las instancias y niveles formales definidos en los sistemas nacionales de planeación y presupuesto, ni en los sistemas sectoriales del Estado, ninguno de los cuales comprende como tal el estatus regional.

5. Como efectos adicionales de la inexistencia del orden regional, no existen condiciones ni autoridades ni instancias para decidir el modelo de desarrollo y poblamiento que requiere el territorio regional, y como consecuencia de ello las múltiples iniciativas municipales, departamentales y sectoriales de inversión que obedecen a planes y concepciones de alcance local y seccional, apuntan de forma simultánea e indiscriminada a consolidar modelos de ocupación del territorio regional en ocasiones contradictorios o inconvenientes.

6. Es preciso evitar, contener y compensar la excesiva aglomeración de población y actividades dentro del perímetro urbano del Distrito Capital de Bogotá con respecto al

territorio nacional y regional, la cual ha saturado y revertido las economías de escala que supone tal concentración de población, y que coloca a la capital del país en situación de altísima vulnerabilidad que compromete la seguridad, la viabilidad, la sustentabilidad y la gobernabilidad de la región.

7. El desequilibrio ocasionado por la excesiva e indiscriminada aglomeración de población y actividades en el Distrito Capital, pone a las subregiones que integran el área de influencia inmediata de esta región en situación de marginación, cuando sus posibilidades de desarrollo dependen de la efectiva articulación y estructuración a la dinámica económica, social y ambiental de la región.

8. En el marco de la buena voluntad de los mandatarios y directores respectivos, el Distrito Capital de Bogotá, el Departamento de Cundinamarca y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca —CAR—, con el acompañamiento posterior del Departamento Nacional de Planeación y con el apoyo del Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional —UNCRD—, instalaron desde febrero del año 2001 la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca.

9. Tanto la misión que la Mesa se propuso como sus mecanismos concertados de trabajo y los valiosos insumos que han resultado de su labor técnica, los que sientan bases sólidas para la ordenación del territorio regional,

ameritan ser preservados, desarrollados y formalmente reconocidos.

10. Pese a los múltiples intentos legislativos, el país no dispone a la fecha de un estatuto orgánico de ordenamiento territorial que adecue y flexibilice la organización político-administrativa del Estado para promover procesos de asociación y coinversión entre entidades territoriales que faciliten, orienten e impulsen, con criterio regional, el desarrollo económico, social y ambiental.

11. Para alcanzar los propósitos del desarrollo regional resulta indispensable disponer de mecanismos y escenarios formales, ágiles, flexibles y efectivos de concertación y asociación, que favorezcan la conjunción de los recursos y esfuerzos de los sectores público y privado.

12. El control fiscal ejercido de conformidad con el artículo 267 de la Constitución Política, aunado a la vigilancia ciudadana, repercute en mayor transparencia y seguridad de la gestión.

13. El artículo 325 de la Constitución establece: "Con el fin de garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo integral y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo, dentro de las condiciones que fijen la Constitución y la ley, el Distrito Capital podrá conformar una área metropolitana con los municipios circunvecinos y una región con otras entidades territoriales de carácter departamental".

14. El artículo 17 del Acto Legislativo N° 1-2003 adicionó el artículo 306 de la Constitución Política, que hoy reza así:

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.

El Distrito Capital de Bogotá, el Departamento de Cundinamarca, y los departamentos contiguos a éste, podrán asociarse en una región administrativa y de planificación especial con personería jurídica, con autonomía y patrimonio propio, cuyo objeto principal será el desarrollo económico y social de la respectiva región.

Las citadas entidades conservarán su identidad política y territorial.

## 8. LA REGIÓN ADMINISTRATIVA Y DE PLANIFICACIÓN EN EL PROYECTO DE LEY

A continuación se transcriben las disposiciones propuestas en el proyecto de ley que se formuló con el objeto de regular la RAPE, y se comenta la evolución de cada uno de los artículos resultantes del proceso de análisis y concertación adelantado a la luz de la hipótesis normativa inicial. Es importante aclarar de manera previa que el proyecto de ley que se analiza a continuación se refiere a la región como RAPE-BC.

Esta sigla significa Región Administrativa y de Planificación Especial Bogotá-Cundinamarca, y se inspiró en el inciso adicionado al artículo 306 de la Constitución que, como se

explicó, fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional en febrero de 2003 por vicios de forma, por lo que fue nuevamente puesto a consideración del Congreso, en idénticos términos, en un proyecto de acto legislativo que actualmente surte su trámite.

La calidad de *especial* que se empeña en otorgarle el legislador a esta RAP, se explica por la particular circunstancia en que se coloca el Distrito Capital al integrarse en una región con entidades de carácter departamental, cuando el modelo regional colombiano está restringido a los departamentos y excluye a los municipios.

Al margen del sentido que el legislador podría libremente otorgar a la expresión *especial*, el término permite además comprender el fenómeno particular implicado en el concepto de ciudad-región, el cual en gran medida contribuye a caracterizar la fisonomía y configuración particular de esta porción del territorio.

También es preciso advertir que la denominación *provisional* de RAPE-BC en el texto del proyecto de ley puede variarse, tanto por efecto de no prosperar en el Congreso el acto legislativo que actualmente se tramita, como para albergar en su denominación a las entidades territoriales vecinas a Cundinamarca y comprometidas en la construcción de una región central.

### 8.1. Naturaleza jurídica de la RAPE

ARTÍCULO PRIMERO. NATURALEZA JURÍDICA DE LA REGIÓN ADMINISTRATIVA Y DE PLANIFICACIÓN ESPECIAL. La Región Administrativa y de Planificación Especial que se constituya en desarrollo de los artículos 306 y 325 de la Constitución Política y de esta ley será una entidad administrativa de naturaleza especial, dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio.

Una de las cuestiones más discutibles para efectos del diseño de una RAP consiste en desentrañar la naturaleza jurídica de tal entidad. Los siguientes apartes del concepto ya mencionado emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, da cuenta así de esta cuestión<sup>14</sup>:

En los proyectos de ley orgánica de ordenamiento territorial, que han sido presentados al Congreso de la República, se ha incluido lo relativo a las regiones administrativas y de planificación como divisiones administrativas con el carácter de entidades o establecimientos especiales de derecho público. No obstante, el profesor Jaime Vidal Perdomo (1997:88) considera que podrán constituirse "con los elementos que han distinguido a la noción de establecimiento público".

14. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, *op. cit.*, p. 20.

La Sala considera que someter las regiones administrativas y de planificación a la naturaleza jurídica de los establecimientos públicos, ahora regulados por la ley 489 de 1998, particularmente en sus artículos 68 a 81, las colocará frente a algunos problemas jurídicos, como serían: ¿a cuál órgano de la administración estarán adscritas?, ¿cuál órgano de la administración ejercerá sobre ellas el control político y suprema dirección?, ¿quién presidirá el consejo directivo o asamblea regional?, ¿quién será el encargado de nombrar y remover libremente al director, gerente o presidente de las mismas? Esto porque no serán del nivel nacional, ni del departamental, sino de un nivel intermedio entre la Nación y los departamentos.

Una ley ordinaria será entonces la que abuelva estos y otros interrogantes que puedan suscitarse, dado el carácter supradepartamental de las regiones administrativas y de planificación, pero cuya creación depende exclusivamente de la voluntad de las autoridades propias de los departamentos que decidan constituir las...

La hipótesis inicial proponía una entidad pública de concertación, ordenación y ejecución del orden nacional, de carácter técnico, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, responsable de regir el ordenamiento, la planeación y la administración del territorio regional.

Se acordó cambiar el carácter nacional de la entidad a crearse por el suprasedccional o

regional, se adicionó la expresión *especial* y se criticó tanto el término *ordenación* como la expresión *de carácter técnico*, esta última por considerarse que elude la dimensión política de la región.

Adicionalmente se rechazó la expresión *responsable de regir el orden, la planeación y la administración del territorio regional*, con el argumento de que la región no debe administrar ni regular, para no ir en contravía de las competencias de las entidades territoriales.

Luego de ser reformulada, se acogió la fórmula que arriba se transcribe, la cual recoge las características previstas para las RAP por el artículo 306 de la CP, que reconoce y pone de presente el carácter especial de su naturaleza administrativa, y difiere a los artículos procedentes las alusiones a los objetivos y competencias de la región.

## **8.2. Constitución y conformación de la RAPE**

ARTÍCULO SEGUNDO. CONSTITUCIÓN Y CONFORMACION DE LA REGIÓN ADMINISTRATIVA Y DE PLANIFICACIÓN ESPECIAL. El Distrito Capital de Bogotá y el Departamento de Cundinamarca podrán conformar una Región Administrativa y de Planificación Especial mediante Convenio que suscriban el Alcalde Mayor y el Gobernador, previamente autorizados por el Concejo Distrital y la Asamblea Departamental.

Este Convenio podrá ser además suscrito por otro u otros departamentos contiguos a

Cundinamarca, debidamente autorizados por sus respectivas Asambleas, que deseen formar parte de la Región en calidad de integrantes.

Los Convenios a través de los cuales se vinculen como integrantes a la Región Administrativa y de Planificación Especial otros departamentos, o aquellos que vinculen a municipios y Corporaciones Autónomas Regionales en calidad de participantes, también podrán suscribirse en cualquier momento, una vez constituida la Región.

Este texto fue el resultado de la discusión y superación de la propuesta contenida en la hipótesis inicial, que lucía tortuosa y establecía un procedimiento de solicitud escrita a las autoridades regionales por parte de las entidades territoriales interesadas en pertenecer a la RAP, con indicación específica del interés regional que animaba tal participación, y previendo incluso la autorización previa y genérica de los departamentos respectivos a los municipios que quisieran asociarse en la región.

La fórmula acordada recoge el concepto del Consejo de Estado, ya citado, según el cual la RAP se constituye por la voluntad de los mandatarios correspondientes, expresada en un convenio interadministrativo, y se regula mediante una ley ordinaria como la que aquí se propone.

En atención al espíritu democrático y participativo que es fundamento del Estado colombiano, y dada la trascendencia e

implicaciones de la creación de una RAP, probablemente por primera vez en el país, se optó por disponer desde la ley la condición de la autorización expresa y previa de las corporaciones públicas del orden distrital y seccional a sus mandatarios para la suscripción del convenio que constituye la RAPE, asunto que quedaba a discreción del legislador en el concepto aludido del Consejo de Estado.

### 8.3. Participación de los municipios en la RAPE

ARTÍCULO TERCERO. PARTICIPACION DE LOS MUNICIPIOS EN LA REGIÓN, INCENTIVOS Y PARTICIPACIÓN ESPECIAL DE LOS MUNICIPIOS DE CUNDINAMARCA. Una vez constituida la Región, los municipios de los departamentos que la conforman, u otros municipios, podrán celebrar Convenios con ésta de manera individual, agrupados libremente o por medio de Asociaciones de Municipios, para integrarse a ésta en calidad de participantes. El convenio que constituya la Región Administrativa y de Planificación Especial podrá ofrecer incentivos especiales para estimular y promover la vinculación en calidad de participantes de los municipios previamente agrupados o asociados. Con el objeto de que los municipios participantes puedan incidir en las orientaciones y decisiones que competen a la región, podrán organizarse en comisiones temáticas de apoyo y consulta con representación de los

alcaldes respectivos, que apoyen los órganos de dirección de la Región.

En atención al interés particular que para la Región reviste su relación con los municipios del Departamento de Cundinamarca, éstos podrán vincularse a ésta en calidad de participantes especiales una vez constituida, de manera colectiva, agrupados, asociados o de forma individual, y esa calidad les da derecho a tener un representante en el Consejo Directivo.

En esta disposición se resuelve la cuestión ya analizada de la relación de los municipios con la RAP. Si bien resulta claro que son los departamentos, y de manera excepcional el Distrito Capital, por autorización expresa del artículo 325 de la CP, quienes pueden constituirse en RAP, no existe ninguna disposición legal ni constitucional que impida a los municipios participar en la RAP mediante el mecanismo propuesto de los convenios plan.

Como ya se dijo, son los municipios los que ejercen autonomía en el territorio objeto de los propósitos de desarrollo de la RAP, por lo cual no puede concebirse ésta sin contar con la efectiva participación municipal.

Se pensaría que constituye una dificultad para efectos de su participación en la RAPE el elevado número de municipios involucrados en sus propósitos de desarrollo y llamados a participar de la misma, los que para el solo caso de Cundinamarca sobrepasan el centenar.

En este sentido el proyecto de ley propuesto busca que la RAPE desempeñe una función

decididamente articuladora en su propio territorio. El problema del ordenamiento territorial en Colombia no radica únicamente en la ausencia de niveles intermedios supra-seccionales, como lo sería la región, sino en la carencia de órdenes de organización supramunicipal y subseccional del territorio, como las provincias y en general las asociaciones de municipios.

En el artículo 5° del proyecto de ley se eleva a objetivo de la RAPE el fortalecimiento, promoción y desarrollo de las subregiones y de las asociaciones de municipios que las conformen.

La posibilidad que plantea la norma descrita de ofrecer incentivos especiales para estimular y promover la vinculación a la RAPE en calidad de participantes de los municipios previamente agrupados o asociados, apunta a articular el propio territorio regional en función de objetivos concretos de desarrollo.

Para apoyar este propósito de articulación dentro del territorio dispondría la RAPE de los fondos de inversión subregionales, con cargo a los cuales podría contribuir a financiar la coparticipación económica de los municipios, previamente agrupados o asociados en la materialización de proyectos subregionales de su interés.

Los municipios pueden, además, incidir en las orientaciones y decisiones de la RAPE apoyando sus órganos de dirección mediante comisiones temáticas de apoyo y consulta. Debe agregarse que la norma, reconociendo

la importancia estratégica que para los propósitos regionales revisten los municipios pertenecientes al Departamento de Cundinamarca, atorga a éstos la calidad de participantes especiales de la RAPE, la cual los faculta para tener un representante en el consejo directivo.

#### 8.4. Participación de las corporaciones autónomas regionales en la RAPE

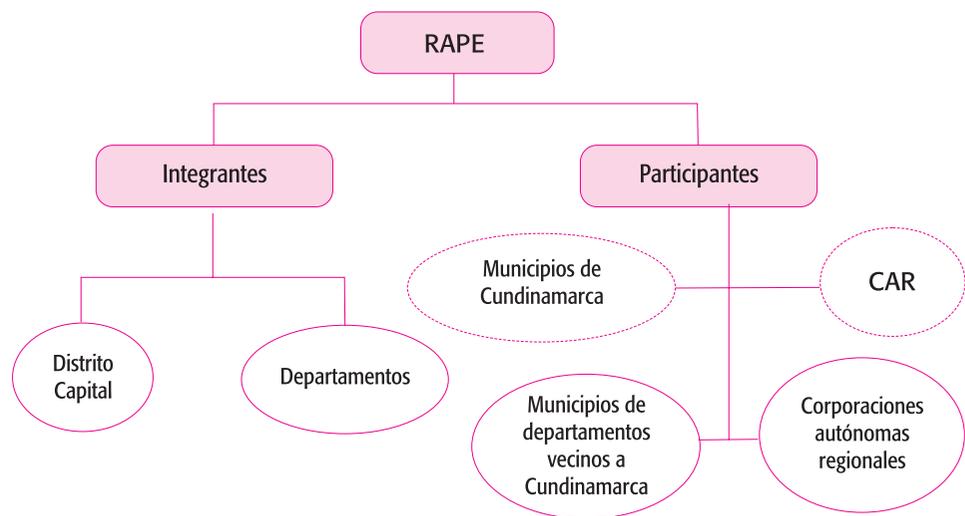
ARTÍCULO CUARTO. PARTICIPACIÓN DE LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES EN LA REGIÓN Y VINCULACIÓN ESPECIAL DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA, CAR. Una vez constituida la Región, las Corporaciones Autónomas Regionales interesadas, podrán participar de ésta mediante los Convenios que para el efecto se suscriban.

Las Corporaciones Autónomas Regionales que participen de la Región, podrán apoyar la labor de sus organismos técnicos en materia ambiental.

En atención al interés particular que para la Región reviste su relación con la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, CAR, en razón a la importancia estratégica del ámbito de sus competencias ambientales, ésta podrá vincularse como participante especial a la Región en el acto mismo de su constitución, y su Director hará parte del Consejo Directivo.

En esta disposición se reconoce el valor estratégico que para la región reviste el

Gráfico 6.3. Formas de vinculación con la rape



ámbito de las competencias ambientales de las corporaciones autónomas regionales que actúan en el territorio de su interés.

Este reconocimiento es expreso hacia la CAR, entidad cofundadora de la Mesa de Planificación Regional, y cuya jurisdicción abarca la mayor parte del territorio de Bogotá-Cundinamarca. El proyecto de ley considera a la CAR como un participante especial de la RAPE, y esta condición le permite hacer parte del consejo directivo a través de su director.

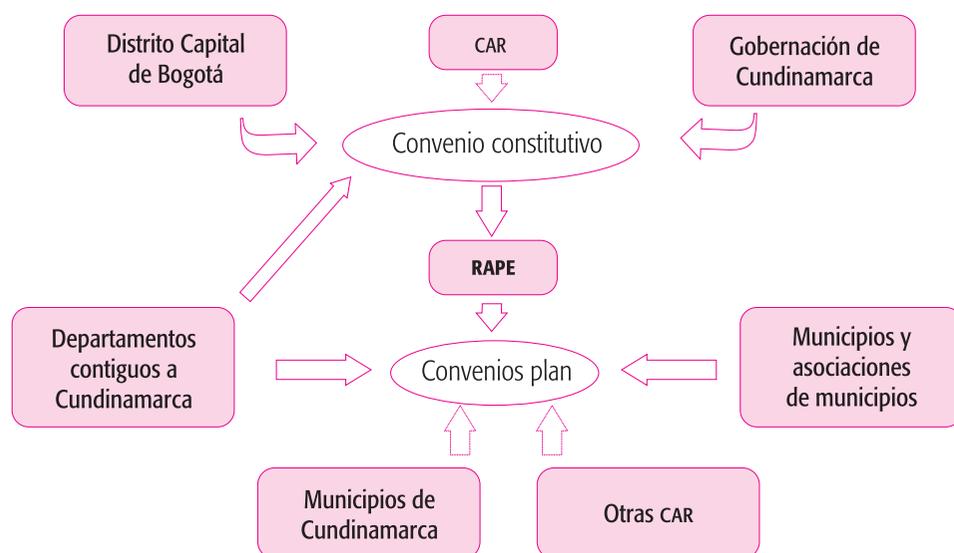
Los gráficos 6.3 y 6.4 resumen el tipo de vinculación que puede darse entre las entidades territoriales y sectoriales con la RAP, y el esquema de su conformación y participación.

#### 8.5. Objeto de la RAPE

ARTÍCULO QUINTO. OBJETO. La Región, de conformidad con los artículos 306 y 325 de la Constitución Política, tendrá como objeto principal el desarrollo integral, económico y social de la respectiva región, así como la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo, desde una perspectiva sostenible y global, para lo cual especializará su función hacia:

1. La formulación de lineamientos de planificación que orienten el desarrollo regional
2. La articulación de las iniciativas públicas de inversión en su territorio
3. La promoción, gestión y ejecución de planes y proyectos prioritarios para los

Gráfico 6.4. Esquema de constitución y participación de la rape



intereses regionales en Vías, Transporte e instalaciones asociadas a la Movilidad; Servicios Públicos y Equipamiento Regional; Medio Ambiente; Productividad y Competitividad, conjuntamente con la Nación, las entidades territoriales involucradas, el sector social y el sector privado.

4. El fortalecimiento, promoción y desarrollo de sus subregiones y de las Asociaciones de Municipios que las conformen.

Este artículo recoge en su primer enunciado los objetivos previstos para las RAP, en el artículo 325 y en el 306 de la Constitución, para pasar a mencionar unos objetivos específicos en los que la RAPE especializará su función.

Tanto los objetivos de la RAP como sus funciones, que se desprenden de los anteriores, fueron materia de reflexión y de una profunda discusión que culminó en el texto anterior y en el siguiente del proyecto de ley, alusivo a las funciones.

La discusión sobre el alcance de los objetivos y funciones de la RAP tuvo como punto de partida las disposiciones respectivas de la hipótesis inicial, las que a su vez procuraban recoger e interpretar los objetivos de la Mesa y de desentrañar la especificidad de su función planificadora.

No obstante su buena intención, los objetivos de la hipótesis inicial resultaban profusos, algunos fueron objeto de síntesis,

otros pasaron a ser funciones y unos pocos, una vez analizados, se consideraron inconvenientes porque invadían la autonomía municipal o las competencias nacionales.

## 8.6. Funciones de la RAPE

ARTÍCULO SEXTO. FUNCIONES. Compete a la Región principalmente el ejercicio de las siguientes funciones:

1. Concertar y formular una visión integral, estratégica y prospectiva de la región.
2. Concertar y articular con la Nación y las entidades territoriales involucradas las políticas que orienten el desarrollo de la Región.
3. Concertar, ponderar y negociar con la Nación, con las entidades territoriales y sectoriales pertinentes, con el sector productivo, con los sectores generadores de conocimiento, y con las organizaciones de la sociedad civil, las decisiones estratégicas para los intereses regionales.
4. Formular y concertar con la Nación y con las entidades territoriales involucradas los lineamientos de un plan regional.
5. Ejercer en el nivel regional las funciones de planeación que dispone la Ley Orgánica de Planeación.
6. Articular y orientar desde la perspectiva de los propósitos regionales la ejecución de la inversión pública en la Región.
7. Concertar, gestionar y realizar con el apoyo de la Nación y del sector privado proyectos estratégicos de alcance regional en Vías, Trans-

porte e instalaciones asociadas a la Movilidad; Servicios Públicos y Equipamiento Urbano; Medio Ambiente y Productividad y Competitividad.

8. Participar en los sistemas nacionales de planeación y ambiental y formar parte de los Consejos Nacionales Respectivos.

9. Diseñar, actualizar y operar un sistema de información, seguimiento y evaluación que relacione, en función de los intereses regionales, los proyectos de inversión inscritos en los Bancos respectivos del Distrito, de los municipios, de los departamentos y de las Corporaciones Autónomas involucradas en la Región.

Como se aprecia en el gráfico 6.5, la RAPE se especializa en dos tipos de funciones, las de planificación y las de promoción del desarrollo.

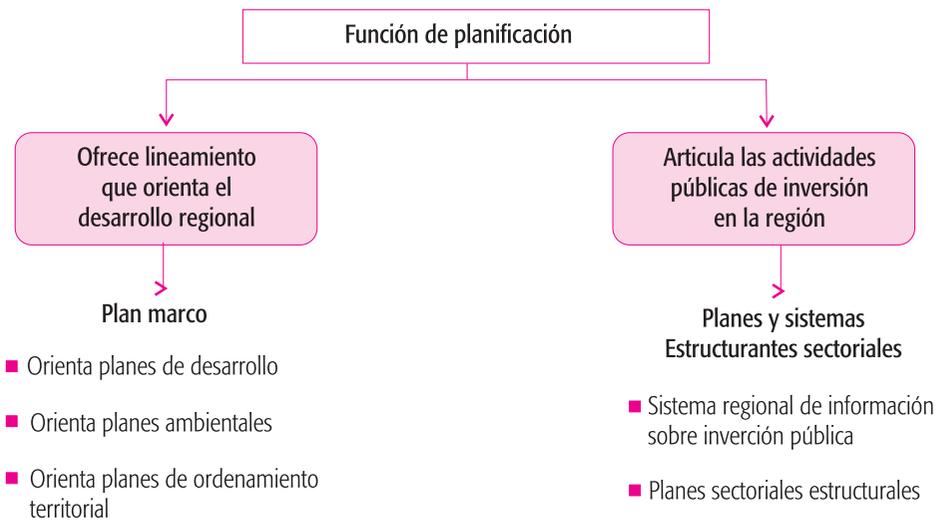
Desde el punto de vista funcional, el concepto de RAP pareciera sujeto a la tensión de dos fuerzas encontradas y representadas en dos nociones aparentemente contradictorias: región-Estado vs. región-empresa. En esta noción dicotómica, la función de planificación se identifica con la región-Estado, y la función de promoción del desarrollo regional, en la que participa el sector privado, se identifica con la noción de región-empresa (Boisier, 1993).

### 8.6.1. Función de planificación

En el gráfico 6.6 se aprecia la estructura funcional de la RAPE, en su papel de planificación del desarrollo regional.



Gráfico 6.6. Función de planificación del desarrollo regional



Como puede apreciarse en el numeral cuarto del artículo sexto transcrito, se optó por que la RAPE debe formular y concertar con la Nación y con las entidades territoriales

involucradas los lineamientos de un plan regional. Sobre las atribuciones de las RAP en materia de planificación, vale la pena retomar algunos apartes del concepto ya recurrente

en este trabajo de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado<sup>15</sup>:

La Ley 152 de 1994, orgánica del Plan de Desarrollo, regula varios aspectos concernientes a las entidades territoriales, conforme a lo previsto en los artículos 339 inciso 2°, 340 inciso 3°, 342 y 344 de la Constitución Política.

[...] Por último, en el capítulo xi dispone lo relativo a la planeación regional.

En relación con la materia que es objeto de esta consulta, la mencionada Ley 152 dispone:

"Artículo 47. Funciones especiales de las Regiones de Planificación en relación con el Plan de Desarrollo. Además de las funciones para las cuales fueron creadas, corresponderá a las regiones de planificación legalmente existentes a la fecha de vigencia de esta ley, contribuir a que haya la debida coherencia y articulación entre la planeación nacional y la de las entidades territoriales, así como promover y preparar planes y programas que sean de interés mutuo de la Nación y de los departamentos, asesorar técnica y administrativamente a las oficinas de planeación departamentales, y apoyar los procesos de descentralización. Asimismo, les corresponderá ejercer las funciones y atribuciones que esta Ley asigna expresamente a las regiones administrativas y de planificación hasta su transformación en éstas.

"Parágrafo. Las funciones y competencias de las regiones de planificación a las cuales se refiere esta ley, serán asumidas por las regiones administrativas y de planificación que se organicen en desarrollo del artículo 306 de la Constitución Política.

"Artículo 51. Régimen de transición de los Corpes. Los Consejos Regionales de Planificación, creados por las disposiciones legales, promoverán dentro del término de dos años contados a partir de la promulgación de esta ley, la organización de las regiones de que trata el artículo 306 de la Constitución y los gobernadores deberán definir los términos de dicha transición, dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de esta ley.

"Parágrafo 1. Concluidos los dos años la organización administrativa y financiera de los actuales Consejos Regionales de Planificación, Corpes, dejará de existir. El Gobierno Nacional reglamentará lo dispuesto en el presente artículo.

"Parágrafo 2. Mientras se constituyen las Regiones Administrativas y de Planificación, las funciones y atribuciones que les son asignadas en esta ley, serán ejercidas por los actuales Corpes".

Después, la Ley 290 de 1996 dispuso en su artículo 1°: "Ampliése la vigencia establecida en el parágrafo 1 del artículo 51 de la ley 152 de 1994 hasta el primero de enero del año 2000".

De las disposiciones legales transcritas se deduce que las funciones y competencias de las Regiones Administrativas y de Planificación serán las que tenían las regiones de planificación en las leyes que las crearon, más las funciones especiales señaladas en el artículo 47 de la Ley 152 de 1994. Dichas disposiciones legales fueron la Ley 76 de 1985 y los decretos ley 3083, 3084, 3085 y 3086 de 1986.

En el concepto número 906 de 1996 esta Sala precisó los objetivos o funciones que tenían las regiones de planificación, así: "a) garantizar una planificación equilibrada del desarrollo de las regiones; b) propiciar y fortalecer la integración económica y social de las entidades territoriales que conforman cada región; c) dotar a las regiones de instrumentos suficientes y eficaces a fin de que cuenten con mayor capacidad y autonomía en la administración; d) establecer lazos permanentes de coordinación interinstitucional entre los niveles administrativos nacional, departamental y municipal, especialmente en lo relativo a la planificación; e) asegurar la participación de las regiones en la preparación de los planes regionales que deben incluirse como parte del Plan Nacional de desarrollo económico y social, y f) permitir la participación de las regiones en la elaboración del presupuesto de inversión anual de la Nación y en las actividades de evaluación y ejecución". Estas funciones, y las que agrega el artículo 47 de la Ley 152, serán las que les corresponde cumplir a las Regiones Administrativas y de Planificación, RAP.

15. Consejo de Estado, Sala consulta y Servicio Civil, Concepto N° 1361 de septiembre 6 de 2001, p. 16.

En la discusión correspondiente a las funciones de la RAPE, quedó clara la necesidad de que el nivel regional aportara elementos macro que orientaran tres tipos de planes que corresponden a las entidades territoriales y sectoriales y que en la actualidad se encuentran desarticulados entre sí, y todos a su vez desarticulados con los de los territorios vecinos: los planes de desarrollo económico y social que deben elaborar y ejecutar los departamentos, los distritos y los municipios; los planes ambientales que corresponden a las corporaciones autónomas regionales y los planes de ordenamiento territorial, de alcance municipal y distrital.

Y aún cuando la hipótesis inicial contemplaba elaborar y ejecutar los tres planes regionales mencionados, se optó por la fórmula "lineamientos de un plan regional", menos invasiva de la autonomía local, autonomía que se expresa esencialmente en la potestad municipal de gestionar y dirigir el propio desarrollo.

El mismo propósito de diseñar una entidad atractiva, no amenazante y respetuosa del fuero municipal, aconsejó preguntarse hasta qué punto resultaba aconsejable y procedente que una RAP conformada por el Distrito y uno o más departamentos impusiera un plan de desarrollo regional a los municipios.

No obstante, cuando la norma propuesta habla de ofrecer lineamientos para un plan regional, se entiende que estos lineamientos deben proporcionar, en su conjunto, un marco que oriente hacia los propósitos de

Gráfico 6.7. Función de promoción del desarrollo regional



desarrollo regional cada uno de los tres tipos de planes mencionados.

Otra forma que tiene la RAPE de incidir desde la planificación en la orientación del desarrollo regional, es articulando las diferentes iniciativas de inversión pública representadas en los proyectos inscritos en los bancos de proyectos del Distrito, de los departamentos, de los municipios y de las corporaciones autónomas regionales, y estructurando estas inversiones mediante planes que obedezcan a grandes propósitos regionales.

### 8.6.2. Función de promoción del desarrollo

La entidad que se propone responde también a la noción que se mencionó de RAP entendida como plataforma de desarrollo económico, o como región-empresa. En este sentido, el proyecto de ley reconoce que la participación del sector privado resulta imprescindible para los propósitos de promoción económica de la región y para la consolidación y construcción de condiciones favorables a la productividad y a la competitividad del territorio.

En atención a lo anterior, y luego de mucho discutirlo, se propuso para la RAPE la función de concertar, gestionar y realizar, con el apoyo de la Nación y del sector privado, proyectos estratégicos de alcance regional en vías, transporte e instalaciones asociadas a la movilidad; servicios públicos y equipamiento urbano; medio ambiente y productividad, y competitividad. El gráfico 6.7 muestra la función de promoción del desarrollo de la RAPE.

La promoción del desarrollo regional como función de la RAPE se expresa en dos sentidos: mediante la ejecución de grandes proyectos de inversión considerados estratégicos para el desarrollo de la región, y mediante la contribución efectiva a crear y consolidar condiciones favorables a la productividad y a la competitividad regional.

En el primer sentido, la RAPE se propone un plan de grandes inversiones enfocado a los siguientes sectores:

- Vías, transporte e instalaciones asociadas a la movilidad.
- Servicios públicos y equipamiento urbano-regional.
- Medio ambiente.

Estos sectores de inversión, cuidadosamente identificados y definidos, se consideraron estratégicos, y fueron el resultado de un amplio proceso de análisis y discusión en el que se tuvo muy en cuenta el fuero municipal en materia urbanística y de vivienda. De otro lado, y dentro de la misma función de promoción del desarrollo regional, se encuentra el apoyo a la

productividad y competitividad regional, en asocio con el sector privado y productivo.

En este sentido, y como se verá más adelante, la RAPE especializará su función hacia el acceso directo al mercado de capitales y recursos de la cooperación internacional que se traduzcan en oferta de crédito, formación y acumulación de capital humano, transferencia tecnológica y desarrollo de redes internacionales de mercado.

## 8.7. Órganos de dirección y administración

ARTÍCULO SÉPTIMO. ÓRGANOS DE DIRECCIÓN Y ADMINISTRACIÓN. Los órganos de dirección y administración de la Región serán: La Asamblea General, el Consejo Directivo y el Director Ejecutivo, quien será su representante legal.

La Asamblea General estará integrada por el Alcalde Mayor de Bogotá y los gobernadores de los departamentos integrantes de la región, y su primer acto consistirá en la adopción de los estatutos de la Región.

El Consejo Directivo estará integrado por el Alcalde Mayor, los gobernadores de los departamentos integrantes de la Región, y los secretarios de planeación de todos los anteriores; el Director de la CAR, un representante de los municipios de Cundinamarca, un representante de los gremios de la producción, un

representante de los Consejos Territoriales de Planeación de la Región, y el Director del Departamento Nacional de Planeación.

El Director Ejecutivo será designado por el Consejo Directivo.

Los estatutos de la Región determinarán las funciones de los órganos de dirección y administración.

Se plantea una estructura organizativa que, como se aprecia en el gráfico 6.8, es simple y realista.

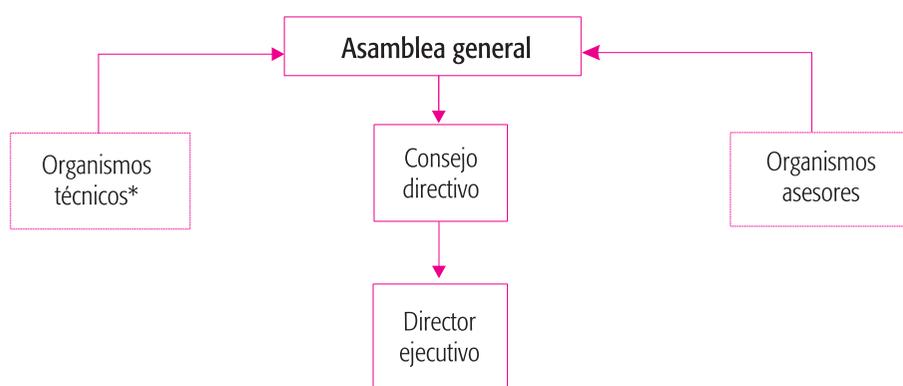
En esta estructura los gobernantes de las entidades integrantes de la RAPE, que son sus principales aportantes, conforman la asamblea general y constituyen su máxima autoridad, seguida del consejo directivo, en el que existe una amplia representación de los diferentes actores regionales.

El director ejecutivo, por su parte, es designado por el consejo directivo, y las funciones de los órganos de dirección y administración se difieren a los estatutos que la asamblea general deberá adoptar en su primera reunión.

La organización administrativa y técnica de la región fue objeto de largas reflexiones. Y si bien la hipótesis inicial contemplaba una organización profusa, compleja, muy participativa y aparentemente democrática, el análisis puso de presente consideraciones de carácter constitucional, técnico y político<sup>16</sup>.

16. Los siguientes comentarios de Hernández (2003) con ocasión de la discusión de la propuesta de organización contenida en la hipótesis Inicial, permiten ilustrar las consideraciones de que fue objeto ésta discusión:

Gráfico 6.8. Órganos de dirección y administración de la rape



\* Los crea y organiza la asamblea general por iniciativa del consejo directivo

que llevaron a su concreción en la fórmula propuesta.

### 8.8. Organismos técnicos, consultivos y de asesoría

ARTÍCULO OCTAVO. ORGANISMOS TÉCNICOS, CONSULTIVOS Y DE ASESORÍA. A iniciativa del Consejo Directivo, la Asamblea General creará y organizará los organismos técnicos, consultivos y de asesoría necesarios para el cumplimiento de los objetivos de la Región.

La Región podrá consultar la opinión de los municipios organizados que de ella participen, del sector productivo y de las organizaciones de la sociedad civil, a través de comisiones temáticas que sirvan de instancias de apoyo y consulta a los órganos de dirección.

Las reservas sobre la limitada composición de los órganos de dirección resulta compensada en esta disposición que le permite a la RAPE aprovechar, estimular y articular la participación de los diferentes actores sociales de la región a sus objetivos, mediante la participa-

La composición del Consejo Directivo parece bastante problemática en este texto. Ocurre que quienes de acuerdo con la Constitución son los llamados a asociarse para constituir la Región quedarían en minoría frente a los demás miembros del Consejo [...]

Es obvio que, bajo estas condiciones, Bogotá y Cundinamarca no estarían interesados en crear la Región, con sus recursos y esfuerzos políticos, para que la dirijan otros. El problema es constitucional, porque la Región es una entidad administrativa perteneciente a un orden mixto, distrital y departamental, y mal podría quedar bajo la dirección de otros niveles administrativos. En este aspecto la ley sería constitucionalmente vulnerable. Por otra parte, no consulta la realidad política, de tal manera que la Región quedaría políticamente bloqueada *ab initio*. En conclusión, si bien conviene que otros protagonistas del escenario regional participen en la composición del Consejo Directivo, con el propósito de coordinar acciones públicas y privadas, ello no puede ir en desmedro del liderazgo que en la entidad administrativa corresponde, por mandato constitucional, a las entidades territoriales que por asociación la crean, esto es, Bogotá y Cundinamarca, y eventualmente otros departamentos contiguos”.

ción de sus representantes en comisiones temáticas que sirvan de instancia de apoyo y consulta a los órganos de dirección.

No es mucho lo que cabe agregar a la presente disposición, que por demás reivindica el carácter de plataforma de negociación que también corresponde a la RAPE, y que preserva y hace efectivos los mecanismos de concertación desarrollados por la Mesa de Planificación Regional.

También es consecuente esta disposición con las funciones que para la RAPE se proponen de concertar tanto la visión regional como las decisiones estratégicas para los intereses regionales.

### 8.9. Instrumentos para gestionar, financiero y realizar proyectos y propósitos regionales

ARTÍCULO NOVENO. FONDOS DE INVERSIÓN Y AGENCIAS DE DESARROLLO REGIONAL. La Región

podrá constituir fondos de inversión y agencias de desarrollo encargadas de la gestión, financiación y realización de proyectos y propósitos regionales que se regirán por las normas de derecho privado y que manejarán recursos aportados por el sector público y el sector privado nacional e internacional, por la banca multilateral y por las agencias internacionales de cooperación para el desarrollo

Para el alcance de los objetivos de desarrollo propuestos, la RAPE requiere de instrumentos que garanticen la materialización de sus propósitos de inversión. Estos instrumentos, regidos por el derecho privado, deben posibilitar y favorecer la conjunción de esfuerzos y recursos del sector público con el privado, y debe facilitar la gestión, financiación y ejecución de grandes planes y proyectos.

Las agencias de desarrollo, cada vez más especializadas en sus objetivos de desarrollo, han probado ser una figura eficaz para estos propósitos en otras latitudes.

Los fondos de inversión, tanto regionales como subregionales que se prevén desde el proyecto de ley, facilitan el manejo de recursos aportados por los sectores público y privado nacional e internacional, por la banca multilateral y por las agencias internacionales de cooperación para el desarrollo.

Permiten además incidir en la orientación del modelo de desarrollo y en el modelo de poblamiento, al brindar a la RAPE un margen

de maniobra financiera que le permita estimular la vinculación de aquellas entidades territoriales que, teniendo interés en los propósitos regionales, ven inhibida su participación por su baja capacidad económica y fiscal.

Finalmente, los fondos de inversión favorecen la articulación endógena del territorio, al servir de estímulo para la vinculación de los municipios previamente asociados o agrupados en torno a iniciativas de interés subregional.

## 8.10. Patrimonio y recursos de la región

ARTÍCULO DÉCIMO. PATRIMONIO Y RECURSOS DE LA REGIÓN ADMINISTRATIVA Y DE PLANIFICACIÓN ESPECIAL. El patrimonio, las rentas y los recursos de la Región lo constituyen:

1. Los bienes, rentas, participaciones y contribuciones que le cedan o aporten tanto las entidades territoriales asociadas como las Corporaciones Autónomas Regionales y demás entidades descentralizadas de cualquier orden, así como sus rendimientos financieros.
2. Los bienes, rentas, participaciones o contribuciones que le ceda o aporte la Nación.
3. Las donaciones, legados, o suministros gratuitos de cualquier índole que le hagan las instituciones privadas o personas particulares.
4. Los cobros de valorización relacionados con las actividades desarrolladas por la región que conforme a la ley constituyan hechos generadores de la misma.

5. El cobro de tasas por los servicios que en el marco de la ley llegare a prestar.

6. Las demás que determinen las leyes.

Parágrafo. La Región podrá generar recursos adicionales a través del crédito, del cobro de los servicios de administración u operación de proyectos, del rédito de sus inversiones y operaciones comerciales y de los rendimientos financieros de los recursos que administre.

Un criterio de extrema ponderación y prudencia orientó el diseño de la estructura económica y administrativa de la RAPE. La entidad a crearse de ninguna manera podría significar una nueva carga burocrática y fiscal a cargo de la Nación, ni de las comunidades regionales, que no deberían ser objeto de nuevos impuestos, ni de las entidades territoriales congregadas en la región, las que sólo de manera voluntaria podrían ceder algunos de sus recursos.

Se examinó la casi totalidad de sugerencias que sobre financiación del desarrollo regional han cursado en el Congreso, así como algunas propuestas resultantes de estudios adelantados al respecto (Fedesarrollo, 2003).

Se optó por un esquema patrimonial y de financiación que responde al espíritu esencialmente asociativo de la RAPE, que no implica modificaciones de carácter constitucional ni legal adicionales, y que preserva a la región como escenario de concertación de los intereses regionales.

El esquema contempla como potenciales ingresos de la RAPE tanto los cobros por la

valorización que puedan imputarse por las actividades que desarrolle y que conforme a la ley constituyan hechos generadores de la misma, como el cobro de tasas por los servicios que en el marco de la ley llegare a prestar.

La RAPE podrá además generar recursos adicionales a través del crédito, del cobro de los servicios de administración u operación de proyectos, del rédito de sus inversiones y operaciones comerciales y de los rendimientos financieros de los recursos que administre.

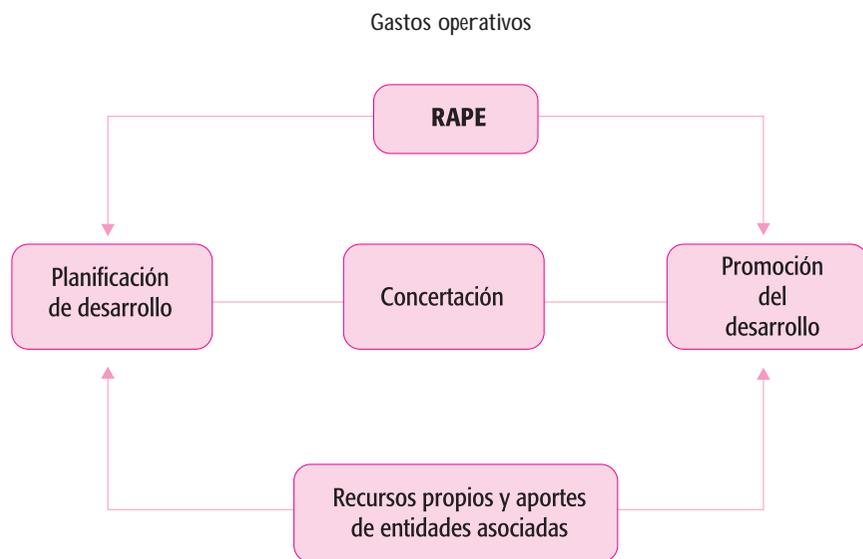
### 8.11. Financiación de los gastos operativos de la región

ARTÍCULO DECIMOPRIMERO. Los costos operativos de la Región se financiarán con los aportes proporcionales y respectivos definidos en cada uno de los Convenios que se suscriban con ocasión de la Región, y con los recursos propios de la Región.

Como se señaló, la idea siempre fue que la administración y operación de la RAPE no significara para las entidades territoriales en ella asociadas una carga adicional a sus presupuestos, ni gastos adicionales de funcionamiento, ni un incremento en sus plantas de personal.

Un ejemplo de que la aplicación de este criterio de economía es posible es la misma Mesa de Planificación Regional, cuya organización y operación técnica se hizo con las condiciones anotadas.

Gráfico 6.9. Financiación de los gastos operativos de la rape



Los mayores rubros de gastos de la RAPE, sin duda, no correrán por cuenta de su operación técnica y administrativa, sino por efecto de las grandes inversiones en los sectores identificados como estratégicos para el desarrollo regional.

Así, se propone que los gastos operativos de la RAPE, como se aprecia en el gráfico 6.9, sean financiados por las mismas entidades asociadas mediante los aportes proporcionales y respectivos definidos en cada uno de los convenios que se suscriban, y con los recursos propios de la RAPE.

### 8.12. Financiación de los grandes proyectos de inversión

ARTÍCULO DECIMOSEGUNDO. FINANCIACIÓN DE PROYECTOS REGIONALES Y SUBREGIONALES. Los grandes proyectos estratégicos de inversión regional y subregional en Vías, Transporte e instalaciones asociadas a la Movilidad; Servicios Públicos y Equipamiento Regional y Medio Ambiente, serán objeto de Convenios Plan que suscribirá la Región con la Nación y recibirán asignaciones prioritarias de los Fondos de Inversión Nacional cuando se considere que éste es el ámbito de su interés.

Contribuirán además a su financiación los aportes y recursos de las Corporaciones Autónomas Regionales y las entidades territoriales que con criterio proporcional se comprometan y acuerden en cada uno de los Convenios Plan que se suscriban.

Como se vio, dentro de su propósito de promoción del desarrollo, la RAPE se propone, de un lado, desarrollar grandes inversiones que considera estratégicas para el desarrollo regional en los sectores de vías, transporte e instalaciones asociadas a la movilidad; en servicios públicos, en equipamiento urbano-regional y en medio ambiente, y de otro, propender por la productividad y competitividad regional.

Se propone que los grandes proyectos de inversión en los sectores definidos y considerados estratégicos para el desarrollo regional, sean objeto de convenios plan que suscriba la RAPE con la Nación y que reciban asignaciones prioritarias de los fondos de inversión nacional.

Una de las posibilidades más valiosas que abre la RAPE, es el acceso a los recursos de los fondos nacionales de inversión para financiar los proyectos regionales cuyo ámbito se considere de interés nacional.

También contribuyen a la financiación de estos grandes proyectos de inversión regional los aportes voluntarios y proporcionales que las entidades territoriales y sectoriales comprometan y acuerden mediante los convenios plan que suscriban con la RAPE.

### **8.13. Financiación de la función de promoción del desarrollo regional**

ARTÍCULO DECIMOTERCERO. FINANCIACIÓN DE LA FUNCIÓN DE PROMOCIÓN DEL DESARROLLO REGIONAL. La Región se asociará con el sector privado y productivo para financiar y desarrollar su función de promoción del desarrollo regional, y para contribuir a la competitividad y productividad regional. Especializará su gestión hacia el acceso directo al mercado de capitales y recursos de la Cooperación Internacional que se traduzcan en oferta de crédito, formación y acumulación de capital humano, transferencia tecnológica, fortalecimiento de cadenas productivas y desarrollo de redes internacionales de mercado.

La función de apoyo a la productividad y competitividad, componente del propósito de promoción de la economía regional, es desarrollada conjuntamente con el sector privado, social y productivo, y con el apoyo de las agencias internacionales de cooperación.

Como resultado de la reflexión adelantada sobre la manera como la RAPE podría efectivamente contribuir a la productividad y competitividad regionales, y con el objeto de evitar la dispersión y focalizar los esfuerzos regionales con criterio estratégico, se acordó identificar unas líneas de especialización de la gestión regional: el acceso directo al mercado de capitales y a los recursos de la cooperación internacional.

Adicionalmente se consideró importante precisar, a la luz de las demandas de la productividad y competitividad regionales, la finalidad de tales recursos, los que deberán orientarse hacia:

- Oferta de crédito
- Formación y acumulación de capital humano
- Transferencia tecnológica
- Fortalecimiento de cadenas productivas
- Desarrollo de redes internacionales de mercado.

En el gráfico 6.10 se aprecia el esquema para financiar la promoción del desarrollo económico de la región.

### **8.14. Régimen de los actos y contratos**

ARTÍCULO DECIMOCUARTO. RÉGIMEN DE LOS ACTOS Y CONTRATOS. De conformidad con el carácter especial establecido por la Constitución, conforme con los artículos 306 y 325, los contratos y los actos de la Región para el desarrollo y cumplimiento de su objeto se regirán por las reglas del derecho civil y comercial, salvo las excepciones establecidas en sus estatutos.

Se invoca aquí el carácter especial de la RAPE, reconocido en los artículos 306 y 325 de la Constitución, para que los actos y contratos que emprenda y suscriba en cumplimiento de su objeto, sean regidos por las reglas del derecho civil y comercial, salvedad hecha de

Gráfico 6.10. Financiación de los gastos de inversión de la rape



las excepciones que se establezcan en sus estatutos.

Esta norma, a más de reafirmar la naturaleza jurídica especial de la RAP a crearse, puesta de presente en el artículo primero, responde a las orientaciones del concepto del Consejo de Estado que aquí se ha mencionado<sup>17</sup>, que recomienda delegar en la ley ordinaria la definición de la naturaleza jurídica y las consecuencias que de ésta se deriven para las RAP.

17. Consejo de Estado, Sala de Consulta y de Servicio Civil, *op. cit.*

### 8.15. Régimen de la autonomía de la personalidad jurídica

ARTÍCULO DECIMOQUINTO. RÉGIMEN DE LA AUTONOMÍA DE LA PERSONALIDAD JURÍDICA. En los estatutos que convengan los entes constitutivos de la Región se establecerá su nombre, patrimonio, capacidad legal, domicilio o domicilios, el alcance de las facultades de contratación directa y demás

aspectos propios de la autonomía de las personas jurídicas.

Se quiso diferir a los estatutos todos los aspectos referidos a la autonomía de la personalidad jurídica de la RAPE como son el nombre, el patrimonio, el domicilio o domicilios y el alcance de la facultad de contratación directa, entre otros aspectos.

Esta disposición es consecuente con la concepción asociativa de la RAPE, en la que se reconoce que son las entidades a asociarse, a través de sus representantes y mandatarios, quienes determinan y negocian los pormenores sobre la manera en que van a ponerse de acuerdo para alcanzar los objetivos, cumplir las funciones y desarrollar las acciones propuestas por la ley para la RAPE.

Ya se mencionó que existe una tendencia contemporánea en la técnica legislativa que aconseja diferir los mecanismos de solución de cuestiones no esenciales ni fundamentales a la interpretación de los interesados.

### 8.16. Vigilancia fiscal y control ciudadano

ARTÍCULO DECIMOSEXTO. VIGILANCIA FISCAL Y CONTROL CIUDADANO. El control fiscal se ejercerá en los términos del artículo 267 de la Constitución Política.

Esta vigilancia incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.

La Región reconocerá y apoyará la labor de la organización ciudadana que se conforme en el marco de la ley para adelantar una veeduría cívica que vele por los intereses de la Región Administrativa y de Planificación Especial, por su buen gobierno y por la transparencia, legalidad y eficiencia de sus actuaciones.

Esta disposición fue objeto de un agudo debate. Los asesores de la consultoría consideraron que la naturaleza jurídica especial de la entidad administrativa debía expresarse en un tratamiento igualmente especial para manejar, entre otros aspectos, el control fiscal.

En este sentido y hasta último momento, la consultoría defendió la conveniencia de un texto que, apoyado en el artículo 267 de la Constitución, prescribía que el control fiscal lo ejercería una empresa privada colombiana escogida por la asamblea general mediante concurso público de méritos, y contratada previo concepto del Consejo de Estado.

Al respecto, en el concepto del Consejo de Estado que aquí se ha comentado, se decía lo siguiente sobre la necesidad de expedir una ley ordinaria para la creación de una RAP<sup>18</sup>:

Conviene también que esa ley determine el procedimiento para fijar la sede de la región administrativa y de planificación, si dicha sede será permanente o podrá alternarse con una determinada periodicidad, como también el sistema de control político, el régimen laboral

de los servidores vinculados a dicha entidad, los recursos de que dispondrán dichas regiones administrativas y de planificación y *el régimen de control fiscal* (subrayado de la autora).

Sin embargo, una sentencia de la Corte Constitucional<sup>19</sup>, esgrimida durante la discusión y que alude al artículo 31 de la Ley 42 de 1993, de la que se extracta el siguiente aparte, determinó el contenido del texto propuesto en el artículo decimosexto:

Resulta absolutamente claro de los textos constitucionales en referencia, que la vigilancia fiscal es una atribución exclusiva de los organismos de control fiscal. Por consiguiente, y dentro de la regulación prevista en la ley, son éstos los que pueden habilitar a una empresa privada mediante el mecanismo de la contratación para ejercer dicha atribución, y nunca la entidad vigilada o controlada. Si se admitiera que las empresas de servicios públicos con participación oficial pudieran contratar su vigilancia fiscal, ello iría en contra de la filosofía de dicho control, el cual supone que éste se ejerce por organismos externos a la entidad, como son las respectivas contralorías. En otros términos, la Constitución no autoriza el autocontrol fiscal.

La disposición además hace efectiva la participación ciudadana en el control y vigilancia de la RAPE en aras de su buen gobierno, y para preservar la transparencia, legalidad y eficiencia de sus actuaciones. En este sentido, establece el reconocimiento y apoyo de la RAPE a la labor de la organización ciudadana que se conforme en el marco de la ley para adelantar una veeduría cívica que vele por los intereses regionales.

### 8.17. Vigencia del proyecto de ley

ARTÍCULO DECIMOSÉPTIMO. VIGENCIA. Esta ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Este proyecto de ley, por medio del cual se pretende desarrollar los artículos 306 y 325 de la Constitución Política en relación con la asociación entre el Distrito Capital de Bogotá, el Departamento de Cundinamarca y los departamentos contiguos a éste para conformar una Región Administrativa y de Planificación, no da lugar por sí misma a la RAPE, y se limita a regularla, rigiendo hacia el futuro y derogando las disposiciones contrarias.

Por esta razón, en esta última disposición del proyecto de ley no puede adivinarse la

18. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, *op. cit.*, p. 20.

19. Corte Constitucional, Sentencia N° C-374/95, p. 9. Norma acusada: artículo 27, segmento 27.4 de la Ley 142/94. MP: Antonio Barrera Carbonell.

vigencia de la RAPE, prevista en los estatutos.

## 9. CONCLUSIONES

El proceso de consolidación institucional de la región que comparten Bogotá, Cundinamarca y otros departamentos vecinos comenzó, sin duda, con el trabajo emprendido por las entidades congregadas en la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca desde comienzos de 2001.

Son varias las razones que invitan a avanzar en este proceso de consolidación institucional que tiene como horizonte natural la constitución de una RAP, figura prevista para el efecto por la Constitución de 1991:

1. Una importante razón apunta a garantizar la permanencia y continuidad de la valiosa experiencia de concertación, reflexión y cooperación interinstitucional que representa la Mesa de Planificación Regional. Sin una RAP, la continuidad y permanencia del trabajo implicado en la Mesa continuaría dependiendo de la voluntad de los mandatarios distritales y departamentales y de los funcionarios sectoriales de turno, quienes en cualquier momento pueden poner fin al convenio de cooperación que le da vida jurídica a la Mesa.

2. Resulta además incuestionable que una mejor respuesta del Estado a los grandes problemas y desafíos que enfrenta en el campo del desarrollo, pasa necesariamente

por reconocer que dentro del territorio existen relaciones que atienden realidades económicas, sociales, culturales y ambientales que rebasan los límites de la división político-administrativa, y que le dan una configuración particular al territorio.

La región como categoría de análisis para la planificación y promoción del desarrollo reconoce estas realidades, de modo que su institucionalización como instancia administrativa y de planificación, prevista en la Constitución, permitiría potenciar la respuesta del Estado, y disponer de una plataforma formal de concertación y negociación de los intereses regionales con otros actores públicos, con el sector privado y con los demás actores sociales, de cara al mercado global.

3. Asimismo, la creación de la RAP contribuiría a desarrollar el modelo de ordenamiento territorial diseñado por la Constitución de 1991, que permite a los departamentos y al Distrito Capital crear regiones administrativas y de planificación para ejecutar planes y programas de desarrollo integral y para la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo, y cuyo objeto principal es el desarrollo económico y social del respectivo territorio.

En este sentido, es importante tener en cuenta que a la luz de las atribuciones previstas para las RAP por el artículo 47 de la Ley 152 de 1994 (Ley Orgánica del Plan de Desarrollo), éstas tendrían garantizada su

participación por el solo hecho de serlo, tanto en la preparación de planes regionales que deben incluirse en el Plan Nacional de Desarrollo, como en la elaboración, ejecución y evaluación del Presupuesto Anual de la Nación, todo lo cual facilita el acceso de una RAP a los recursos de los fondos nacionales de inversión para ejecutar aquellos proyectos regionales de interés nacional.

4. Adicionalmente, la planificación del desarrollo desde la perspectiva y la prospectiva regional permitiría incidir en un modelo de poblamiento y desarrollo que equilibre la situación que caracteriza hoy a este territorio, donde existe una excesiva aglomeración de población y actividades en el Distrito Capital de Bogotá, y una desarticulación de las subregiones de Cundinamarca y de otros departamentos, cuyas perspectivas de desarrollo dependen significativamente de su articulación a la dinámica económica de la capital y del resto de la región.

5. En favor de la consolidación institucional de la región cabe agregar que la realidad de la globalización del mercado impone al Estado el diseño de herramientas y mecanismos ágiles y flexibles que le permitan aliarse con el sector privado para unir esfuerzos y recursos alrededor de grandes propósitos que mejoren las condiciones de productividad y competitividad de sus territorios. Estos esfuerzos, para que sean apreciables en el escenario global, deben ser amplios y consistentes, puesto que en el



© María Alejandra Pautassi

La Constitución de 1991 posibilita la creación de regiones administrativas y de planificación que puedan implementar planes y programas de desarrollo integral.

mapa de la economía mundial ya no figuran los Estados nacionales ni las grandes ciudades, sino las regiones económicas.

Para formalizar la RAP, de conformidad con lo expresado por el Consejo de Estado, se requiere de una ley ordinaria que en desarrollo de los artículos 306 y 325 de la Constitución se ocupe de regular la RAP. Esta ley ordinaria, sin embargo, no crea la RAP *per se*; ella se constituye por la voluntad de los gobernantes de las entidades territoriales que se asocian, expresada en un convenio interadministrativo para cuya suscripción se requiere la expresa autorización de las respectivas corporaciones públicas.

Las entidades congregadas en la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca disponen de un proyecto de ley que se ocupa de regular los aspectos estructurales de la RAP y de unos proyectos de convenio y estatutos, ambos orientados a constituir y organizar la RAP, instrumentos todos elaborados mediante consultorías desarrolladas en el segundo semestre de 2003.

Estos instrumentos, que procuran reflejar, preservar y potenciar las prácticas y orientaciones técnicas y administrativas de la organización que representa la Mesa de Planificación Regional, fueron el resultado de un proceso sistemático de análisis y discusión entre los funcionarios conocedores de la Mesa y expertos en derecho público.

El proyecto de ley que prevé la integración a la RAP de los departamentos contiguos a

Cundinamarca, tiene las siguientes características:

1. Es una ley de mínimos que se ocupa exclusivamente de los elementos estructurantes de la RAP y deja espacio para que las entidades que van a asociarse, a través de sus mandatarios y representantes, determinen y negocien los pormenores sobre la manera como van a ponerse de acuerdo para cumplir las funciones y desarrollar las acciones propuestas en el proyecto de ley para la RAP.

2. Plantea una entidad asociativa abierta, flexible e inclusiva, de la que pueden participar además los municipios y las corporaciones autónomas regionales interesadas mediante convenios o contratos plan que circunscriben el alcance del interés regional en cada caso, de modo que la participación en la RAPE no impide la interacción y participación de las entidades territoriales y sectoriales con otras potenciales RAP.

3. Es el resultado y la consecuencia de un sólido proceso de concertación político-administrativo adelantado por las entidades congregadas en la Mesa desde 2001. A diferencia de lo que suele suceder en nuestro medio, donde se proyectan las instituciones desde el plano teórico, el proyecto de ley propuesto recoge y potencia la inusitada experiencia de concertación, coordinación y articulación interadministrativa de la Mesa de Planificación.

4. Reconoce y proyecta el papel de la región en el contexto del mercado global,

porque apunta a articular desde el Estado al sector privado, social y productivo a los objetivos del desarrollo regional económico, social y ambiental, desde la perspectiva del interés público, y con miras a un territorio más productivo y competitivo.

En este sentido, la RAP que se propone en el proyecto de ley ofrece al sector privado nuevos y significativos objetivos, y mecanismos innovadores, ágiles y flexibles con el fin de vencer su escepticismo, desconfianza y ausencia de identificación generados tradicionalmente por la aparente contradicción entre las visiones, los propósitos y las acciones públicas y privadas.

En este sentido, el proyecto de ley preserva para la RAPE el espacio de concertación con el sector privado que ha representado la Mesa de Planificación Regional, posibilitando la construcción de una visión común del desarrollo del territorio regional y la identificación de un modelo de poblamiento y de desarrollo deseado.

Dentro de su propósito de conjugar y potenciar objetivos de desarrollo, esfuerzos y recursos con el sector privado, el proyecto de ley propone para la RAPE orientar su función de promoción del desarrollo regional hacia la ejecución de grandes proyectos de inversión en sectores considerados estratégicos, y hacia la consolidación e incremento de condiciones favorables a la productividad y competitividad en la región que incidan en un mayor ingreso per cápita.

En este último sentido y en asocio con el sector privado, social y productivo, la RAPE debe especializar su función hacia el acceso directo al mercado de capitales y recursos de la cooperación internacional que se traduzcan en oferta de crédito, formación y acumulación de capital humano, transferencia tecnológica y desarrollo de redes internacionales de mercado.

El proyecto de ley, además, plantea crear fondos de inversión y agencias de desarrollo como instrumentos especializados que facilitan la gestión, financiación y ejecución de los propósitos de desarrollo.

5. El proyecto de ley contribuye a la articulación endógena del territorio, porque favorece y estimula la agrupación o asociación de los municipios en torno a objetivos comunes de desarrollo, propiciando la organización de alianzas supralocales y sub-regionales, instancias indispensables para la articulación del territorio.

En este sentido, el proyecto de ley fija como objetivo de la RAPE el fortalecimiento, promoción y desarrollo de las subregiones y de las asociaciones de municipios que las conformen, y establece la posibilidad de ofrecer incentivos especiales para estimular y promover la vinculación como participantes de los municipios previamente agrupados o asociados.

De hecho, la disposición de la RAPE de fondos de inversión destinados a financiar proyectos subregionales de desarrollo,

constituye en sí mismo un estímulo para la asociación y/o agrupación de municipios en función de objetivos comunes de desarrollo, y le concede a la RAPE un margen de manobra para incidir en la reversión de desequilibrios ostensibles en el desarrollo de la región.

Las principales funciones de la RAP son planificar y promover el desarrollo en aras de un territorio más equitativo en su dimensión social, más sustentable en su dimensión ambiental y más productivo y competitivo en su dimensión económica.

Desde el punto de vista de la planificación del desarrollo económico y social, la RAP se propone dos objetivos:

- Ofrecer, mediante un plan marco, lineamientos que orienten y articulen a los propósitos regionales los planes de desarrollo, los planes ambientales y los planes de ordenamiento territorial de las entidades de la región.

- Articular a los propósitos regionales las iniciativas públicas de inversión de la Nación y de las entidades territoriales y sectoriales interesadas en los propósitos de desarrollo regional.

En ejercicio de su función de promoción del desarrollo debe:

1. Ejecutar grandes proyectos de inversión considerados estratégicos para el desarrollo de la región en vías, transporte e instalaciones asociadas a la movilidad, servicios públicos y equipamiento urbano-regional.

2. Contribuir efectivamente, en asocio con el sector social y productivo, a la consolidación y creación de condiciones favorables a la productividad y a la competitividad regional, especializando su función hacia el acceso directo al mercado de capitales y recursos de la cooperación internacional que se traduzcan en oferta de crédito, formación y acumulación de capital humano, transferencia tecnológica y desarrollo de redes internacionales de mercado.

Para lograr los objetivos de desarrollo económico y social del país y para la misma región a que aspiran Bogotá y Cundinamarca, resulta deseable un escenario de regiones administrativas y de planificación que interactúen entre sí y que modulen la concertación y negociación de los intereses nacionales.

En todo caso, construir un nuevo orden territorial en Colombia, que resulta estratégico para superar la crisis política, económica y social que atraviesa el país, debe partir del reconocimiento y respeto de la autonomía de las entidades territoriales, en particular de los municipios, y debe ser, antes que una imposición, el resultado de procesos consistentes de concertación y negociación.

## 10. RECOMENDACIONES

Teniendo en cuenta la oportunidad que para el desarrollo económico y social del país representa el esquema de ordenamiento territorial ofrecido por la Constitución de

1991, aún sin desarrollo, se recomienda avanzar de manera decidida en la consolidación institucional de la región que comparten Bogotá y Cundinamarca con otros departamentos y territorios implicados en sus intereses, mediante la creación de una región administrativa y de planificación.

Si bien el proceso de consolidación regional se considera avanzado para el caso de Bogotá, Cundinamarca y la CAR, en tanto comenzó a principios de 2001, es importante no perder de vista que éste ha sido posible en virtud de la confianza, pacientemente generada y construida entre las entidades participantes, a partir de su trabajo conjunto alrededor de la Mesa de Planificación Regional.

Mientras se define la creación de la RAP, es preciso restablecer, preservar y consolidar esta confianza mediante el ejercicio sistemático de las acciones encaminadas a alcanzar los objetivos propuestos en el convenio que la Mesa sustenta en la actualidad.

En este sentido, resulta de la mayor importancia retomar los preacuerdos interinstitucionales alcanzados con el apoyo del CIDER y del IDEA en diciembre de 2003 por las entidades distritales, seccionales y nacionales alrededor de los planes estructurantes sectoriales (CIDER Universidad de los Andes e IDEA Universidad Nacional, 2003).

Para contribuir a la viabilidad política y técnica de la futura RAP, es importante desarrollar un proceso amplio y diferenciado de socialización del modelo regional plasmado en el pro-

yecto de ley, con el objeto de lograr un consenso entre los principales actores regionales que permita convalidar los instrumentos disponibles.

Teniendo en cuenta que el 6 de julio de 2004 los mandatarios de Bogotá, Cundinamarca, Meta, Boyacá, Tolima, Tunja, Villavicencio e Ibagué suscribieron un acuerdo de cooperación regional para el desarrollo sostenible, que debe desembocar en la conformación de la que han denominado región central del país, es necesario que dicha socialización comprenda de manera prioritaria a los legisladores procedentes de estos territorios, a los gobiernos de las entidades territoriales llamadas a participar en esta región y a las respectivas corporaciones públicas encargadas de autorizar la vinculación a la RAP.

Se ha insistido en este trabajo en el reconocimiento y respeto de la autonomía municipal. Sin perder de vista que el logro de los objetivos regionales depende en buena medida de la efectiva participación de los municipios, se sugiere proseguir y profundizar el trabajo adelantado por la Mesa de Planificación Regional con los municipios de Cundinamarca, propiciando su articulación a la discusión de los intereses regionales y estimulando su organización en agrupaciones y asociaciones de municipios.

Sin duda, la viabilidad del proyecto de ley en el Congreso no depende exclusivamente de la receptividad de los legisladores y actores regionales. Es natural que el descono-

cimiento de los beneficios, oportunidades y limitaciones implícitos en la iniciativa de crear una RAP que vincule a Bogotá y a Cundinamarca con otros departamentos y territorios con los cuales se relaciona produce inquietud e incluso resulte amenazante para otras potenciales regiones del país. Esta situación es comprensible dada la incuestionable densidad geopolítica y económica de este territorio en el contexto nacional.

En realidad ésta, como cualquiera otra región, sólo termina por cobrar su pleno sentido en un escenario de emulación y relación con otras regiones. Así, y por tratarse de una iniciativa pionera, es importante compartir con las otras potenciales regiones tanto la experiencia surtida alrededor de la Mesa de Planificación Regional como los lineamientos de la RAP que se proyecta. Por demás, este proceso apoyado por la UNCRD y acompañado por la Nación a través del Ministerio del Interior y de Justicia y del Departamento de Planeación Nacional, podría estimular la conformación de otras regiones pares.

Vale la pena, incluso, explorar conjuntamente con la Nación la posibilidad de extender la regulación que se propone en términos generales para todo el país, lo cual podría eventualmente garantizar la viabilidad del proyecto regional para todo el territorio nacional y modificar, de manera radical y sustancial, el escenario del ordenamiento territorial colombiano.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Boisier, Sergio (1993), *La gestión de las regiones en el nuevo orden internacional: Cuasi-Estados y cuasi-empresas*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planeación Económica y Social, ILPES.

CIDER Universidad de los Andes e IDEA Universidad Nacional (2003), *Planes estructurantes*, Consultoría para la Mesa de Planificación Regional, diciembre.

Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto radicación N° 1361 del 6 de septiembre de 2001. Consejero ponente: César Hoyos Salazar.

Corte Constitucional, Sentencia C-313 de marzo 31 de 2004. Magistrado ponente: Jaime Córdoba Triviño.

Corte Constitucional, Sentencia C-374 de 1995. Magistrado ponente: Antonio Barrera Carbonell.

Fedesarrollo (2003), "Perspectivas fiscales de la región", resumen ejecutivo de consultoría en *Diagnósticos e instrumentos fiscales para la región*, consultoría para la Mesa de Planificación Regional.

Hernández Becerra, Augusto (2003), *Comentarios a la propuesta del distrito*, documento interno de trabajo, Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca, UNCRD-PNUD Proyecto COL 01-30, contrato N° 0103030034, 22 de julio de 2003 (inédito).

Moncayo, Víctor Manuel (1991), "El régimen territorial en la Constitución de 1991 frente a las tendencias contemporáneas del Estado" en Hernando Torres (compilador), *Constitución y nuevo municipio*, Bogotá, Editorial ucci y FCM.

República de Colombia (2005), *Constitución Política de Colombia*, versión comentada y actualizada, Bogotá, Legis Editores.

Universidad Externado de Colombia, Facultad de Economía (2002), *Marco institucional, financiero y jurídico*, resumen ejecutivo. Consultoría para la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca, segundo semestre.

Vidal Perdomo, Jaime (1997), *El federalismo en Colombia: Pasado y perspectivas*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.