1. **INTRODUCCIÓN: La Región dentro del Ordenamiento Territorial: la Región Administrativa y de Planificación Especial, RAPE**

Nuestra Constitución Política consagra que Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República Unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades descentralizadas (Art 1º), ello marca un postulado trascendental para comprender la Organización Territorial de la que la Carta se ocupa de regular en su Título XI, Capítulo I.

En efecto, dispone el artículo 286 del Estatuto Superior que la Constitución Política que son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. Así mismo, prevé que la ley puede darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley.

En virtud de ello, la Carta Fundamental le otorga autonomía a las entidades territoriales antes referidas para la gestión de sus intereses, dentro de los límites legales y constitucionales y les otorga por derechos: (i) Gobernarse por su autoridades propias. (ii) Ejercer las competencias que les correspondan. (iii) Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. (iv) Participar en las rentas nacionales[[1]](#footnote-2).

De otra parte, dispone que mediante la ley orgánica de ordenamiento territorial se establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales y, adicionalmente, que las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.

En este punto resulta necesario traer a colación que esa autonomía de las entidades territoriales debe comprenderse dentro del concepto y finalidad del ordenamiento territorial, regulados positivamente por el artículo 2º de la Ley 1454 de 2011 “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”.

En efecto, dentro de la lógica de la Ley Orgánica 1454 de 2011 el ordenamiento territorial se comprender como “*un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva de país, que se da de manera progresiva, gradual y flexible, con responsabilidad fiscal, tendiente a lograr una adecuada organización político administrativa del Estado en el territorio, para facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial, entendido este como desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo, ambientalmente y fiscalmente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico-geográfica de Colombia*”.

Y, en relación con la finalidad del ordenamiento territorial precisó que la misma gravita en torno a “*promover el aumento de la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración de sus propios intereses para las entidades e instancias de integración territorial, fomentará el traslado de competencias y poder de decisión de los órganos centrales o descentralizados del gobierno en el orden nacional hacia el nivel territorial pertinente, con la correspondiente asignación de recursos. El ordenamiento territorial propiciará las condiciones para concertar políticas públicas entre la Nación y las entidades territoriales, con reconocimiento de la diversidad geográfica, histórica, económica, ambiental, étnica y cultural e identidad regional y nacional*”

Bajo tales premisas, la Ley 1454 se convierte en un conjunto de normas que pertenecen al denominado bloque de constitucionalidad que deben ser observadas por el legislador y las entidades territoriales a la hora de ejercer sus derechos, sus deberes, sus funciones y las atribuciones que en relación con la planificación y gestión del desarrollo de su territorio se le han encomendado, para la consecución de los fines de la organización estatal.

Así las cosas, en este punto es necesario mencionar que la Constitución consagró tres tipologías de regiones dentro de la Organización Territorial:

La primera, la Región Administrativa y de Planificación regulada por el artículo 306 Superior que nace cuando “*dos o más departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio” y consagró como objeto de esta persona jurídica resultante de la asociación entre departamentos el “desarrollo económico y social del respectivo territorio*”.

La segunda, la Región como una categoría de entidad territorial, cuando “*la respectiva ley orgánica, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial, establecerá las condiciones para solicitar la conversión de la Región en entidad territorial. La decisión tomada por el Congreso se someterá en cada caso a referendo de los ciudadanos de los departamentos interesados*”[[2]](#footnote-3)

La tercera, una Región Especial cuando el Constituyente se refirió a la posibilidad que el Distrito Capital “*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 cago, dentro de los límites y condiciones que fijen la Constitución y la ley… podrá conformar… una región con otras entidades territoriales de carácter departamental*”[[3]](#footnote-4)

Empero, la primera y la tercera tipología de Región fue desarrollada por las disposiciones orgánicas adoptadas en la Ley 1454 de 2011, no así la segunda, que quedó para un desarrollo posterior.

En efecto, en su Capítulo II la Ley la Ley 1454 de 2011 reguló las diferentes tipologías de esquemas asociativos territoriales, siendo relevante recordar en relación con los mismos que “*el Estado promoverá procesos asociativos entre entidades territoriales para la libre y voluntaria conformación de alianzas estratégicas que impulsen el desarrollo autónomo y autosostenible de las comunidades*”[[4]](#footnote-5) y que dentro de la tipología de esquemas asociativos[[5]](#footnote-6) se encuentran las regiones administrativas y de planificación y las regiones de planeación y gestión[[6]](#footnote-7).

De otra parte, el legislador precisó que las asociaciones de entidades territoriales “*se conformarán libremente por dos o más entes territoriales para prestar conjuntamente servicios públicos, funciones administrativas propias o asignadas al ente territorial por el nivel nacional, ejecutar obras de interés común o cumplir funciones de planificación, así como para procurar el desarrollo integral de sus territorios*”[[7]](#footnote-8).

Adicionalmente, la Ley 1454 de 2011 desarrolló una estructura básica para la gestión de las asociaciones de entidades territoriales disponiendo que podrían conformarse diversas asociaciones de entidades territoriales “*como personas jurídicas de derecho público bajo la dirección y coordinación de la junta directiva u órgano de administración que determinen las entidades territoriales interesadas, las cuales velarán por la inclusión y participación de la comunidad en la toma de decisiones que sobre el área se adopten*”[[8]](#footnote-9).

Ahora bien, en relación con la categoría de Región Administrativa y de Planificación – *resultante de la asociación de dos o más departamentos* – y la que puede conformar el Distrito Capital con otras entidades territoriales del orden departamental, el artículo 30 de la Ley 1454 de 2011 reguló las condiciones, requisitos y finalidades que deben observarse para su creación.

Al respecto, la citada disposición las concibió como la primera de las tres categorías antes referidas. En efecto, no las concibió como regiones que correspondieran a la categoría de entidad territorial sino como una categoría de esquema asociativo territorial cuyo resultado es la creación de una persona jurídica, que cuenta con autonomía financiera y patrimonio autónomo, y cuya finalidad está orientada al desarrollo regional, la investigación y la competitividad.

*“Artículo  30. Región Administrativa y de Planificación. Son Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) las entidades conformadas por dos o más departamentos, con personería jurídica, autonomía financiera y patrimonio propio, cuya finalidad está orientada al desarrollo regional, la inversión y la competitividad, en los términos previstos en el artículo 306 de la Constitución Política y en el marco de los principios consagrados en la presente ley, enfatizando la gradualidad, flexibilidad y responsabilidad fiscal…”*

En segundo lugar, el legislador precisó que para la financiación de la RAP los departamentos que la conformen deben tener en cuenta los parámetros establecidos en la Ley 617 de 2000 y 819 de 2003.

*“…Los departamentos que conformen la RAP deberán tener en cuenta para su financiación y funcionamiento los parámetros establecidos en la Ley* [*617*](http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=3771#0) *de 2000 y* [*819*](http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=13712#0) *de 2003 para los departamentos que las conformen…”*

En tercer lugar, por expresa disposición legal esta categoría de esquema asociativo (RAP) no puede ser comprendida como circunscripción electoral especial dentro de la división político – administrativa territorial del país. Con ello se resalta que no fue concebida la RAP como una entidad territorial de la que pueda reputarse derechos electorales o políticos, sino las atribuciones y finalidades antes referidas.

*“En ningún caso las Regiones Administrativas y de Planificación podrán constituir circunscripción electoral especial dentro de la división político-administrativa territorial del país”*

En cuarto lugar, se estatuyó que los departamentos podrían crear la RAP que consideren necesaria para promover el desarrollo económico de sus territorios y el mejoramiento social de sus habitantes mediante la celebración de un convenio que para ser suscrito debe contarse previamente con autorización de la respectiva asamblea y previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado.

*“… De conformidad con lo previsto en el artículo 306 de la Constitución Política, previa autorización de sus respectivas asambleas, y previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial de Senado, los gobernadores de dos o más departamentos podrán constituir mediante convenio la región administrativa y de planificación que consideren necesaria para promover el desarrollo económico de sus territorios y el mejoramiento social de sus habitantes…”*

En quinto lugar, se impuso como requisito que los departamentos que integren la RAP deben tener continuidad geográfica. Sin perjuicio que otros departamentos que no guarden continuidad geográfica puedan desarrollar alianzas estratégicas de orden económico con el fin de comercializar sus bienes y servicios a nivel nacional o internacional.

*“… Entre los departamentos que conformen las regiones aquí previstas debe haber continuidad geográfica. Lo anterior no impedirá que Departamentos que no guarden continuidad geográfica puedan desarrollar alianzas estratégicas de orden económico con el fin de comercializar sus bienes y servicios a nivel nacional e internacional..”*

En sexto lugar, se facultó a la Nación para cofinanciar proyectos estratégicos de las RAP.

*“La Nación podrá cofinanciar proyectos estratégicos de las regiones administrativas y de planificación, previo cumplimiento de los requisitos y condiciones previstos en la normativa vigente”*

En séptimo lugar, se otorgó a los distritos especiales las mismas prerrogativas de los departamentos cuando su territorio este inmerso en la RAP.

*“Parágrafo. Los Distritos Especiales cuyo territorio esté inmerso en una Región Administrativa y de Planificación tendrán las mismas prerrogativas que estas les otorguen a los Departamentos”*

Finalmente, en los parágrafos 2º y 3º del comentado artículo 30 de la Ley 1454 se reglamentó lo relativo a la tercera tipología de región anteriormente indicada, es decir, la que cree el Distrito Capital con otras entidades territoriales del orden territorial, esquema asociativo al que denominó Región Administrativa y de Planificación Especial (RAPE) .

En efecto, en el parágrafo 2º precisó que las condiciones antes referidas para la RAP serían aplicables a la RAPE:

*“Parágrafo 2°. Lo dispuesto en este artículo se aplicará en lo pertinente frente a la constitución de la Región Administrativa y de Planificación Especial (RAPE) entre entidades territoriales departamentales y el Distrito Capital”*

En segundo término, precisó el procedimiento y reglas legales que deben observarse para poder crear la RAPE entre el Distrito Capital y, en este caso, los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Meta y Tolima.

En tal sentido, se exige por parte del legislador que la RAPE tenga por finalidad el desarrollo económico y social de la respectiva región. Adicionalmente, es del caso recordar que el artículo 325 impuso adicionalmente como finalidad de esta categoría de región “*garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo integral y la prestación oportuna y eficiente de los servicios públicos a su cargo*”.

De otra parte, el legislador concibió la RAPE como una persona jurídica, con autonomía y patrimonio propio, lo que la hace receptora de unas atribuciones y funciones administrativas propias, con la capacidad de ser sujeto de derechos y contraer obligaciones legales.

*“Parágrafo 3°. De conformidad con el artículo 325 de la Constitución Política, el Distrito Capital de Bogotá, el departamento de Cundinamarca y los departamentos contiguos a este podrán asociarse en una Región Administrativa de Planeación Especial (RAPE), con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio cuyo objeto principal será el desarrollo económico y social de la respectiva región”*

Ahora bien, en relación con la RAPE dispuso en legislador que las entidades territoriales que la integren conservarían su identidad política y territorial, y que la misma podría realizarse por convenio entre los mandatarios seccionales, en este caso de los Gobernadores y del Alcalde Mayor de Bogotá, D.C., previa aprobación por parte de las corporaciones de las respectivas entidades territoriales.

Adicionalmente, como garantía de su desarrollo impuso la obligación que la ejecución de la RAPE sería incorporada en el respectivo plan de desarrollo de la región mediante ordenanza o acuerdo distrital o municipal, en cada caso, según corresponda.

*“Las citadas entidades territoriales conservarán su identidad política y territorial. El acto de constitución de la Región Administrativa y de Planeación Especial podrá realizarse por convenio entre los mandatarios seccionales, previa aprobación por parte de las corporaciones de las respectivas entidades territoriales y su ejecución será incorporada en el respectivo plan de desarrollo de la región mediante ordenanza y acuerdo distrital o municipal, en cada caso, según corresponda”*

1. **ENTIDADES TERRITORIALES INTEGRANTES DE LA RAPE**
   1. **Integrantes propuestos para conformar la RAPE**

Mediante el presente proyecto se propone la aprobación por parte de la corporación pública de elección popular para crear una RAPE entre el Distrito Capital y los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Meta y Tolima, los cuales son entidades territoriales que están habilitados constitucional y legalmente para hacerlo, al tenor de lo dispuesto por el artículo 325 de la Constitución Política, en armonía con el artículo 30º de la Ley 1454 de 2011.

Se anexa como parte integrante del presente proyecto un plano y la certificación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi que certifica la continuidad de los territorios de sus integrantes.

Adicionalmente, los integrantes propuestos para constituir la RAPE a través de sus representantes legales han certificado que no pertenecen a ninguna otra RAP o RAPE, conforme a las certificaciones que se anexan a la presente exposición de motivos.

1. **JUSTIFICACIÓN TÉCNICA DE LA RAPE PROPUESTA**

En el Documento Técnico de Soporte (DTS) que se anexa como parte integrante de la presente exposición de motivos, se sustentan los elementos técnicos, fácticos y argumentos jurídicos que den cuenta de las relaciones económicas, jurídicas, sociales, administrativas, culturales y políticas entre los entes territoriales y su continuidad geográfica, así como el cumplimiento de todos los requisitos exigidos por la Constitución Política y la Ley 1454 de 2011 para constituir la Región.

1. **CONCEPTO DE LA COMISIÓN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL SENADO DE LA REPÚBLICA**

Que la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado de la República en virtud de lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley 1454 de 2011 y la Resolución 29 de 2011 expedida por la Mesa Directiva del Senado de la República fue consultada y emitió el concepto que se adjunta como parte integrante de la presente exposición de motivos.

1. **ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL DE LA PROPUESTA**

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7º[[9]](#footnote-10) de la Ley 819 de 2003 “*Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”* la autoridad hacendaria ha expedido concepto de viabilidad presupuestal, el cual se adjunta al presente oficio.

1. **CONTENIDO DE LA INICIATIVA**

El proyecto tiene por objeto que se apruebe la constitución de la RAPE entre Bogotá, Distrito Capital, y los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Meta y Tolima, mediante la celebración de un convenio que se suscribirá por parte de los Gobernadores y del Alcalde Mayor de Bogotá, en su condición de representantes legales de sus respectivas entidades territoriales, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4º del artículo 94 del Decreto 1222 de 1986 y los artículo 35 y 38, numeral 15, del Decreto Ley 1421 de 1993.

Ahora bien, por tratarse de la aprobación que tiene por efecto la creación la RAPE como persona jurídica, con autonomía y patrimonio propio, en el proyecto de acto administrativo se adoptan las disposiciones fundamentales que se requieren para el acto de creación de la misma, de conformidad con el artículo 50 de la Ley 489 de 1998.

En tal sentido, el proyecto trae consigo las siguientes disposiciones reglamentarias en relación con la RAPE:

1. En el artículo 1º, se aprueba la constitución de la Región Administrativa de Planificación Especial.
2. En el artículo 2º, se dispone su denominación.
3. En el artículo 3º, se regula la naturaleza jurídica.
4. En el artículo 4º, se consagra la sede.
5. En el artículo 5º, se consagra el régimen jurídico.
6. En el artículo 6º, se estipulan el objeto.
7. En el artículo 7º, las funciones de la Entidad.
8. En el artículo 8º la integración del patrimonio.
9. En el artículo 9º a 11º los órganos superiores de administración y dirección.
10. En el artículo 12º, se autoriza la suscripción del convenio para constituirla.
11. En el artículo 13º, se requiere la presentación de informes sobre la constitución y desarrollo de la misma.
12. En el artículo 14º, se regula la vigencia y derogatorias.
13. **COMPETENCIA**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley 1454 de 2011, en armonía con lo dispuesto en el numeral 7 del artículo 300 y el numeral 9º artículo 12º del Decreto Ley 1421 de 1993, las Asambleas Departamentales de Cundinamarca, Boyacá, Meta y Tolima, y el Concejo Distrital de Bogotá, D.C., son competentes para aprobar la constitución de la RAPE que se propone, y adoptar su estructura organizacional.

1. Constitución Política, artículo 287. [↑](#footnote-ref-2)
2. Ibídem artículo 307. [↑](#footnote-ref-3)
3. Ibídem artículo 325. [↑](#footnote-ref-4)
4. Ley 1454 de 2011, artículo 9º. [↑](#footnote-ref-5)
5. Conforme al artículo 10 de la Ley 1454 de 2011 son esquemas asociativos territoriales adicionalmente las asociaciones de departamentos, las áreas metropolitanas, las asociaciones de distritos especiales, las provincias administrativas y de planificación, y las asociaciones de municipios. [↑](#footnote-ref-6)
6. Ibídem, artículo 10. [↑](#footnote-ref-7)
7. Ibídem artículo 11. [↑](#footnote-ref-8)
8. Ibídem artículo 11, parágrafo. [↑](#footnote-ref-9)
9. *Artículo 7º. Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.*

   *Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.*

   *El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.*

   *Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.*  [↑](#footnote-ref-10)