

CARLOS ANDRÉS BONILLA PRETEL

REGIÓN ADMINISTRATIVA DE PLANEACIÓN ESPECIAL - RAP-E REGIÓN
CENTRAL: UN ANÁLISIS PARA SU UTILIDAD COMO ESQUEMA
ASOCIATIVO TERRITORIAL DE DESARROLLO EN COLOMBIA

Maestría en Derecho de Estado con Énfasis en Gobierno y Desarrollo de las
Entidades Territoriales

BOGOTÁ D.C., COLOMBIA

2022

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

FACULTAD DE DERECHO

MAESTRÍA EN DERECHO DE ESTADO CON ÉNFASIS EN GOBIERNO Y
DESARROLLO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES

Rector: Dr. Hernando Parra Nieto

Secretario General: Dr. José Fernando Rubio

Decana Facultad de Derecho: Dra. Jhoana Delgado Gaitán

Director Departamento de
Derecho Administrativo: Dr. Jorge Iván Rincón Córdoba

Director de Tesis: Dr. Juan Carlos Covilla Martínez

Examinadores:
Dra. Paula Robledo Silva
Dr. Jorge Iván Rincón Córdoba

RESUMEN

La planeación es sin duda uno de los mayores retos que hoy por hoy asumen las autoridades territoriales en tanto los recursos públicos en Colombia son significativamente limitados con relación a las necesidades emergentes, situación que le exige a las administraciones públicas, una gestión eficiente, buscando el mayor impacto posible (en términos de desarrollo económico y social) con los recursos disponibles.

En este sentido, las autoridades territoriales demarcan un horizonte prospectivo en cuanto a las líneas de acción y focos de inversión de sus recursos por medio de sus diferentes planes de desarrollo, los cuales buscan acomodarse a las necesidades y potencialidades propias de cada territorio, operando así bajo el principio de autonomía territorial; sin embargo, a partir de la promulgación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, se ha incorporado un nuevo concepto conocido como RAP (Regiones Administrativas de Planeación), las cuales buscan la generación de proyectos de impacto transversal mediante alianzas establecidas entre departamentos y territorios en general.

Teniendo en cuenta que el marco normativo colombiano se ha venido estructurando bajo un enfoque de autonomía, se genera expectativa respecto a la utilidad de la Región Administrativa de Planeación Especial RAP-E, por cuanto este documento se enfoca en el análisis de la viabilidad de esta en términos de recursos, funciones y competencias, analizando si se genera algún tipo de tensión o restricción que limite la materialización de proyectos basados en objetivos de desarrollo comunes y la potencialización y consolidación de la región.

Palabras clave. Territorio, Región, Planeación, Regionalización, Desarrollo.

CONTENIDO

| | |
|---|----|
| INTRODUCCIÓN | 6 |
| CAPÍTULO PRIMERO: DIMENSIÓN CONCEPTUAL DE LA ASOCIATIVIDAD TERRITORIAL EN COLOMBIA..... | 8 |
| A. La división político-administrativa del Estado en Colombia en el marco de la asociatividad como desarrollo del territorio. | 8 |
| B. Los esquemas asociativos territoriales antes de la Constitución Política de 1991. | 13 |
| 1.1 Los convenios interadministrativos | 16 |
| 1.2 Las asociaciones de municipios | 18 |
| 1.3 Las áreas metropolitanas..... | 21 |
| C. El enfoque de desarrollo y ordenamiento territorial en Colombia basado en la asociatividad: Los esquemas asociativos territoriales en Colombia | 23 |
| 2.1 La articulación entre la autonomía territorial y los intereses regionales..... | 32 |
| 2.2 El caso de la Región Administrativa de Planeación Especial – RAP-E Región Central | 39 |
| 2.3 Barreras de desarrollo de las regiones que conforman la RAP-E..... | 48 |
| CAPÍTULO SEGUNDO. ALGUNOS MODELOS INTERNACIONALES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SU APORTE A LA CONSOLIDACIÓN DE LAS REGIONES EN COLOMBIA..... | 52 |
| A. Las Regiones francesas..... | 52 |
| 1.1 El Referente histórico del modelo Francés en Colombia | 52 |
| 1.2 Generalidades del ordenamiento territorial francés | 54 |
| 1.3 Experiencia Región Rhône-Alpes-Francia | 58 |
| B. Las Combined Authorities de Reino Unido..... | 58 |

| | |
|---|-----|
| 2.1. Las Combined Authorities en el Reino Unido y el financiamiento regional inglés | 58 |
| C. Otros modelos de ordenación del territorio..... | 62 |
| 3.1 Experiencia Berlín–Brandenburgo – Alemania | 62 |
| 3.2. Experiencia Comunidad Autónoma de Madrid (España) | 63 |
| 3.3 Los aportes de las experiencias internacionales a la configuración de las Regiones y el desarrollo territorial en Colombia | 63 |
| CÁPITULO TERCERO: LA ARTICULACIÓN DE LA RAP-E REGIÓN CENTRAL CON EL DISTRITO CAPITAL Y SU EVENTUAL CONFORMACIÓN COMO ENTIDAD TERRITORIAL..... | 67 |
| A. La Región Administrativa de Planeación Especial –RAP-E- Región Central y su interacción con Bogotá, D.C. | 67 |
| 1.1 Organización territorial y administrativa de Bogotá..... | 67 |
| 1.2 Interacciones entre entidades territoriales | 79 |
| 1.3 Articulación legal y operativa de la RAP-E Región Central con el Distrito Capital para el desarrollo regional. | 90 |
| B. La RAP-E Región Central como eventual Entidad Territorial..... | 93 |
| 2.1 Impacto de la configuración de la RAP-E Región Central como entidad territorial sobre el desarrollo territorial del Distrito Capital..... | 95 |
| 2.2 Análisis del escenario de transformación..... | 98 |
| CONCLUSIONES | 103 |
| BIBLIOGRAFIA | 106 |

INTRODUCCIÓN

El proyecto de investigación que se presenta a continuación tuvo como propósito determinar si el modelo de Estado en Colombia y la normatividad de ordenamiento territorial vigente provee la posibilidad real de articular competencias, funciones y recursos de las entidades territoriales dentro del esquema asociativo de desarrollo territorial de Región Entidad Territorial, así como establecer también si el modelo de gestión permite superar las dificultades del desarrollo en el orden regional; para llegar a un resultado concluyente respecto a lo anterior, en primera instancia, se trabajó en 3 capítulos de profundización los cuales buscaron presentar como primer apartado la dimensión conceptual de la asociatividad territorial en Colombia, y las regiones como forma asociativa, profundizando en aspectos como la división político-administrativa del estado en Colombia en el marco de la asociatividad como desarrollo del territorio, los esquemas asociativos territoriales antes de la Constitución Política de 1991, y el enfoque de desarrollo y ordenamiento territorial en Colombia basado en la asociatividad; relacionar en el segundo apartado algunos modelos internacionales exitosos de ordenación del territorio y su aporte a la consolidación de las regiones en Colombia, tomando como casos de referencia España, Francia, Reino Unido y Alemania, para, finalmente, analizar la articulación de la RAP-E Región Central con el Distrito Capital y su eventual conformación como entidad territorial; ahondando en la RAP-E y su interacción con Bogotá, D.C, la articulación legal y operativa de la RAP-E con el Distrito Capital para el desarrollo regional, y la RAP-E como eventual Entidad Territorial.

Posteriormente, se realizó un análisis conjunto de la información, lo cual llevó a concluir que si bien en Colombia apenas se empieza a preparar un marco normativo acondicionado para la planificación regional, y que aún

se pueden realizar esfuerzos para mejorar la sinergia entre los territorios, no se generan barreras en torno a las competencias, funciones y recursos para el desarrollo de proyectos asociativos, al tiempo que el modelo de gestión sí permite trabajar sobre las necesidades de desarrollo de los territorios en tanto que las líneas de acción de la RAP-E Región Central se fundamentan en las necesidades convergentes.

CAPÍTULO PRIMERO: DIMENSIÓN CONCEPTUAL DE LA ASOCIATIVIDAD TERRITORIAL EN COLOMBIA

A. La división político-administrativa del Estado en Colombia en el marco de la asociatividad como desarrollo del territorio.

Históricamente, al menos desde el momento de erigirse como una república independiente, Colombia se ha debatido entre unas ideas federalistas de integración (*Ocampo, 1999*) y una constante histórica del Estado Unitario (*Estupiñan, 2017*).

En esa perspectiva, la administración central o nacional y sus intereses, ha contrastado con los intereses propios de los niveles locales o regionales dentro de un cambiante ordenamiento territorial¹. Muestra de ello es que, la aparición o desaparición de formas de gobierno y de ordenación del territorio fueron continuos en las primeras apuestas de asociatividad territorial en Colombia.

Desde nuestro criterio, esta es una situación permanente que se ha mantenido de una manera más o menos progresiva desde el régimen político imperante bajo la Constitución Política de 1886 y se ha sostenido en gran medida con la nueva configuración del Estado que se erigió con la Carta Política de 1991 incluso bajo la lógica – hoy mayoritariamente imperante pero no absoluta – del funcionamiento de la descentralización administrativa.

¹ Para efectos del presente trabajo – y más allá del debate doctrinal actual sobre el concepto mismo – haremos referencia en lo sucesivo a la categoría jurídica “*ordenamiento territorial*”. Sobre conceptualización, delimitación y diferenciación de este y otros conceptos como “*ordenación del territorio*”, “*ordenamiento del territorio*”, “*ordenación urbanística*” y otros, pueden consultarse entre otros a: Santaella, H. (2018). La ordenación del territorio y el ordenamiento urbano en el Derecho Colombiano. En Derecho de las Entidades Territoriales. Universidad Externado de Colombia. p 277.

En este orden de ideas, la división político administrativa o de organización administrativa del Estado Colombiano que existe hoy y que delimita el nivel nacional o de administración nacional (organismos principales, organismos gadscriitos, organismos vinculados, entidades descentralizadas indirectas y entidades de régimen o carácter especial) y el nivel territorial o de administración seccional y local (departamentos, municipios, distritos, áreas metropolitanas, asociaciones de municipios y otros) opera dentro de una dinámica que, al moverse entre la imposibilidad física del control central del Estado y las necesidades de los niveles locales, da lugar a diferentes modelos de organización estatal y territorial donde las relaciones del nivel nacional y del nivel territorial tienen mayor o menor dependencia y/o autonomía dependiendo del tema, el sector o la situación concreta, con bemoles que se mueven entre formas del Estado Unitario y el Estado Federal (*Rodríguez, 2017*).

Una muestra gráfica de esta dinámica es la tensión – al menos operativa – que lleva implícito el modelo constitucional colombiano, con una premisa de república unitaria “pero” descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales, en donde pueden perfectamente confluír exacerbados poderes preferentes del jefe de Estado propios del presidencialismo de los Estados Unitarios (vbg. La conservación en todo el territorio del orden público y la facultad de restablecerlo donde fuere alterado, y el ejercicio de potestades legislativas en el contexto de los denominados estados de excepción) y autonomías territoriales casi plenas que las personas jurídicas públicas de los niveles locales o seccionales pueden ejercer para la gestión de sus intereses propios (o inclusive la ordenación de su territorio) mediante formas administrativas más cercanas a la configuración de los Estados Federales (vbg. El establecimiento y monto de fundamentos, bases gravables y

metodologías de recaudo de tributos propios, y la limitación de derechos fundamentales como la libre movilidad o la libertad de empresa en escenarios de calamidad pública²).

En este contexto, y aun cuando con la presencia latente de esta tensión, desde nuestra perspectiva, es claro que el estado unitario no se yuxtapone ni es contrario a la autonomía regional en Colombia. Por el contrario, su engranaje es una necesidad que además de traducirse en un verdadero propósito constitucional, resulta determinante para el desarrollo territorial.

Un ejemplo claro de ello es la aplicación del principio de subsidiariedad positiva en ámbitos como la gestión integral del riesgo de desastres en donde se parte del reconocimiento de la autonomía de las entidades territoriales para ejercer sus competencias pero cuyo ámbito “positivo” impone a las autoridades de rango superior, el deber de acudir en ayuda de las autoridades de rango inferior, cuando estas últimas, no tengan los medios para enfrentar el riesgo y su materialización en desastre o cuando esté en riesgo un valor, un interés o un bien jurídico protegido relevante para la autoridad superior que acude en ayuda de la entidad afectada. (*Ley 1523, 2012, art. 3*)

Ahora bien, en medio de su diversidad geográfica y territorial, a partir de lo antes mencionado, consideramos que Colombia no ha logrado construir un modelo territorial de Estado adecuado a ello y por el contrario, existe falta de claridad en la adopción de un modelo que reduzca esta oscilación entre república unitaria y federal y que se hace latente en la desarticulación de la

² Esta particular tensión podemos observarla de una manera gráfica en la dinámica de autonomía que tiene Bogotá, D.C. en relación con el gobierno nacional, a partir de las potestades que la ciudad tiene como Distrito Capital a partir de lo establecido por la Constitución Política de 1991 (artículos 322 y 41 transitorio) y el Decreto 1421 de 1993 “Por el cual se dicta el Régimen Especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá”.

división político administrativa con las nuevas dinámicas territoriales y demandas de movimientos regionalistas a partir de las cuales se han promovido numerosas iniciativas de regionalización y que han quedado aplazadas en medio de la concepción tradicional que sobre el ámbito regional hay en el nivel central, la indefinición diferencial de las entidades territoriales en el ordenamiento jurídico y los sistemas territoriales propios que hay en las regiones (*Bustamante, 2014; Hernández, 2001*).

Preciso resulta mencionar dentro de esta dinámica, el cambiante ambiente de esquema territorial que tuvo nuestro país durante el siglo XX a partir de las principales reformas³ hechas a la Constitución de 1886 y su contexto político imperante⁴, siendo probablemente la más relevante, en términos políticos, aquella establecida con la entrada en vigencia del Acto Legislativo No. 1 de 1986 como una primera apuesta para dar inicio al proceso de descentralización, otorgando a los municipios la potestad de gobernarse por autoridades propias elegidas por voluntad popular (*Estupiñan, 2001*).

A partir de 1991 y bajo el cambio político de la nueva Carta, el ordenamiento territorial en Colombia se encuentra entre un esquema propio de la “modernización” del Estado – hijo del modelo neoliberal y fiel al proceso de globalización y libre mercado – y un esquema de análisis de la realidad histórica, política y geográfica de la nación y sus alternativas de organización, a partir de los cuales se procuró la modificación del modelo de administración

³ Actos Legislativos 01 de 1936, 01 de 1945, 01 de 1946, 02 de 1954, 047 de 1957, 02 de 1959, 03 de 1959, 01 de 1963, 01 de 1968, 01 de 1979, 01 de 1981 y 01 de 1986.

⁴ El objetivo esencial era garantizar el orden nacional mediante la implantación el Estado Unitario, la descentralización radical del poder público, el fortalecimiento de los poderes del ejecutivo, el apoyo de la iglesia católica y la utilización de la religión como fuerza educativa y de control social. (*Estupiñan, 2001*).

pública y la implantación de un esquema de finanzas públicas para las entidades territoriales (*Estupiñan, 2001*)

Esto resulta muy relevante en el desarrollo del presente trabajo, dado que nuestro propósito es abordar una apuesta teórica tendiente a una futura consolidación de la asociatividad de entidades territoriales, esto es, personas jurídicas que gozando de autonomía y siendo distintas a la Nación, comparten rasgos identitarios u homogéneos en sus diferentes aspectos político administrativos, geográficos, económicos, poblacionales, sociales, ambientales y culturales (*DNP, 2013*) y coordinadamente se conciertan en sus esfuerzos institucionales para la gestión de sus intereses a partir de una gobernanza de autoridades propias, el ejercicio de unas competencias específicas, la administración de sus recursos (incluyendo establecimiento de tributos para el cumplimiento de funciones) y la participación de las rentas nacionales (*Secretaría Senado, 2020*)

En tal sentido, en capítulos ulteriores y como una de sus conclusiones, el lector tendrá la oportunidad de ver que el presente trabajo, tiene como uno de sus propósitos finales, la promoción y la defensa de la descentralización como logro innovador del proceso constituyente de 1991 a través del fortalecimiento de los esquemas asociativos regionales como expresión del desarrollo territorial.

En este orden de ideas, es preciso concebir que la figura jurídica denominada descentralización, entendida como la facultad otorgada a las personas jurídicas públicas diferentes a la Nación para gobernarse a sí mismas mediante la radicación de funciones para ser ejercidas autónomamente (*Rodríguez, 2017*), y que en sus perspectivas territorial, por servicios, por colaboración o por estatuto personal (*Quinche, 2009*), es el punto de partida

de los alcances de un modelo de asociatividad territorial de dichas entidades públicas del orden seccional o local y que va a fluctuar entre la concepción jurídica sobre la que reposa el estado constitucional Colombiano basado en la centralización política y la autonomía propia de las entidades territoriales que pretendan estructurar esquemas asociativos para la gestión de su territorio e intereses comunes.

Dentro de este estado de cosas, y en el marco de esa dinámica propia de estado “intermedio” político y territorial que ha sido tradicionalmente Colombia, debe resaltarse que hay experiencias más o menos exitosas de asociación de personas jurídicas del orden subnacional que hacen parte de los antecedentes importantes del presente trabajo – algunas que incluso datan de antes de la expedición de la Constitución de 1991 y que bien pudieron ser el germen propicio para la asunción del modelo de descentralización – y que pueden analizarse desde la lógica funcional de su funcionamiento jurídico operativo, como veremos a continuación.

B. Los esquemas asociativos territoriales antes de la Constitución Política de 1991.

Antes de abordar el tema de la asociatividad territorial en un sentido concreto - y lo que sería el tránsito a las Regiones Administrativas de Planeación (RAP) y más adelante a su forma más desarrollada de Regiones como entidades territoriales plenas-, imperativo resulta señalar que el acervo jurídico de tales formas asociativas tiene origen en el concepto mismo de Estado Social de Derecho que es Colombia como república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general (*Const., 1991, art. 1*).

La transición del concepto de “*Estado de Derecho*” que contemplaba la Constitución Política de 1886, y según el cual en el ejecutivo reposaba todo el poder para lo concerniente a la organización del territorio, cambió sustancialmente con la incorporación en la Constitución Política de 1991 del nuevo concepto de “*Estado Social de Derecho*”, el cual le atribuye el poder soberano al constituyente primario, es decir, al pueblo (Villar, 2007).

Este cambio de paradigma es fácilmente perceptible en ámbitos como los mecanismos de participación, la garantía de los derechos y los mecanismos para hacerlos efectivos, vbg, la consulta previa, la acción de tutela y el derecho de petición por solo nombrar algunos ejemplos.

En este contexto, también el ordenamiento territorial en Colombia ha tenido dos tratamientos diferentes, antes y después de la Constitución Política de 1991.

En vigencia de la Carta Política de 1886 se lo consideró un asunto marginal a la administración del Estado, limitado a las dimensiones territoriales del mismo y a algunos intentos regionales de planeación. A partir de 1991 y bajo el nuevo esquema constitucional, el ordenamiento territorial asume dos dimensiones, a saber: (i) como mecanismo de reformismo institucional promovido desde el Departamento Nacional de Planeación (DNP) con miras a la adopción de técnicas administrativas sobre procesos de uso y ocupación del territorio para permitir la integración entre los centros urbanos y las zonas de producción, y (ii) como mecanismo de redefinición de las relaciones entre el espacio socialmente constituido y la geografía política del Estado bajo la idea de la autonomía regional. (Quinche, 2009).

Si partimos de la lógica político administrativa del Estado Colombiano previo a la consolidación del modelo de descentralización que vino con la Carta Política de 1991, es preciso ubicarse en un escenario jurídico y político no muy fértil para la asociatividad de los entes territoriales, pues más allá las reivindicaciones de dinámica propia y “*diferenciadora*” respecto al mando central del Estado que estas han tenido desde el advenimiento de Colombia como República en 1819, no es menos cierto que la propia configuración del poder político administrativo previo a 1991 - y de contera del ordenamiento jurídico que lo ha sostenido (en muchas formas hasta la fecha) - no fue el escenario más propicio para el desarrollo de las autonomías políticas y territoriales de las regiones, que hasta 1986 dependían por completo del nivel central inclusive para la administración del poder local.

Aun así, y bajo la concepción mayoritariamente centralizada del estado Colombiano previo a 1991, principalmente desde la reforma constitucional de 1910 que estableció “*la posibilidad de que los municipios se asociaran para ejecutar trabajos de interés común*” (Bustamante, 2006) y la reforma constitucional y administrativa introducida en 1968, se vienen impulsando diversos mecanismos de cooperación entre entidades territoriales bajo esquemas asociativos con el propósito de llevar a cabo fines comunes (Rodríguez, 2013) y que han hecho destacar en el escenario del desarrollo territorial nacional, algunas experiencias de asociatividad territorial con formas jurídicas como los convenios o contratos interadministrativos, las asociaciones de municipios, las asociaciones de departamentos, así como algunas áreas metropolitanas entre otras.

Este contexto nos lleva de manera indefectible a la mención, al menos tangencial, de algunas alternativas de asociación entre entidades territoriales

que, previo a 1991, coexistían en el ámbito del ordenamiento territorial en Colombia bajo el manto de la Carta Política de 1986.

1.1 Los convenios interadministrativos

El ideal de aunar esfuerzos para conseguir el cumplimiento de los fines públicos constituyó sin duda uno de los antecedentes más importantes de los esquemas de asociatividad entre entidades territoriales en el escenario colombiano.

Estos convenios interadministrativos como especie dentro del género amplio de los contratos estatales constituyen una vinculación jurídica entre dos partes de naturaleza pública con el ánimo de obtener la realización de fines comunes a ambas, en pro de un interés general, sin que necesariamente exista una contraprestación directa materializada en el aspecto económico (Cárdenas, 2016)

En tal sentido, un ejemplo ilustrativo de la experiencia anterior a la Carta de 1991 en relación con la celebración de convenios administrativos de estirpe asociativo puede verse en lo que al respecto establece el Código de Régimen Departamental sobre la posibilidad de los entes territoriales departamentales de celebrar convenios con el propósito de asociarse entre sí para *“el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo y para la ejecución de obras o proyectos de desarrollo regional”*, para lo cual recibirán de la Nación las apropiaciones correspondientes para llevar a cabo estas formas asociativas *“para la ejecución de obras o de proyectos de desarrollo regional”*. (Decreto Ley 1222, 1986, art.327).

En este mismo orden, respecto a los entes territoriales municipales, el ordenamiento jurídico previo a 1991, y en particular el Código de Régimen Municipal⁵, ya contemplaba la posibilidad de los municipios de recibir de otras entidades *“la ayuda y la colaboración técnica, administrativa y financiera que prevean las normas vigentes y los acuerdos o convenios válidamente celebrados”* así como la *potestad de celebrar “contratos y asociaciones”* con *“entidades administrativas de los Gobiernos Nacional, Departamental y Municipales”* para la *“atención de las funciones, la prestación de los servicios y la ejecución de las obras”* a su cargo, bajo la coordinación de los Departamentos (y las entonces Intendencias y Comisarías) a los cuales pertenecieran los respectivos municipios. (*Decreto Ley 1333, 1986, art.12*).

De acuerdo a lo anterior, podemos concluir que los convenios administrativos como formas de asociación entre entes territoriales han sido una herramienta recurrente dentro del funcionamiento del Estado en Colombia desde antes de la expedición de la Constitución Política de 1991, y de manera muy especial en vigencia del Decreto Ley 222 de 1983⁶, y que sin ser el primer estatuto de contratación pública que los contemplaba, si es un referente que autorizaba a las personas de derecho público (*vbg, municipios y departamentos*) a celebrar con otros pares, *“convenios interadministrativos”*, y que aun cuando su espectro de acción no iba más allá del mismo contenido del acuerdo negocial entre las partes, sí constituye un antecedente relevante de la asociatividad o al menos concertación de voluntades entre entes territoriales para el cumplimiento de un propósito común.

⁵ Decreto Ley 1333 de 1986- Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal.

⁶ Por el cual se expiden normas sobre contratos de la Nación y sus entidades descentralizadas y se dictan otras disposiciones.

1.2 Las asociaciones de municipios

A partir de lo establecido en el Título XVIII (*De la Administración Departamental y Municipal*) artículos 182 a 201 del anterior compendio constitucional⁷, se originaron algunas experiencias como aquella establecida mediante Ley 1 de 1975⁸ reglamentada por el Decreto Nacional 1390 de 1976 respecto a las asociaciones de municipios como:

entidades administrativas descentralizadas de derecho público del orden intermunicipal con personería jurídica y patrimonio propios e independientes de los municipios que las integran, se rigen por sus propios estatutos y gozan, para el desarrollo de su objeto, de los mismos derechos, prerrogativas, exenciones y privilegios acordados por la ley a los municipios (Decreto Nacional 1390, 1976, art 2)

bajo la premisa de que

“Dos o más municipios, aunque pertenezcan a distintas entidades territoriales, pueden asociarse para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, procurando el desarrollo integral de la región comprendida en sus términos territoriales”. (Ley 1ª, 1975, art. 1).

Adicionalmente, el inciso tercero del artículo 12 del ya mencionado Código de Régimen Municipal dispone que la *“atención de funciones, la prestación de servicios y la ejecución de obras”* por parte de una asociación de municipios se hará de acuerdo con las disposiciones y cláusulas de los actos y contratos que creen y organicen la respectiva asociación (*Decreto Ley 1333, 1986, art.12*).

⁷ Constitución Política de Colombia de 1886.

⁸ Por el cual se reglamenta el inciso 3º del artículo 198 de la Constitución Política sobre asociaciones de municipios.

Estas asociaciones, sin embargo, a pesar de atravesar por una existencia basada en la concertación de entes territoriales municipales, y por ende ceder el cumplimiento de algunas de sus competencias, ello no significaba el ceder la responsabilidad y asumir la misma en cabeza de la asociación, puesto que, aun cuando ésta suscribía un contrato con el respectivo municipio, seguía siendo el mismo ente territorial el directo responsable de la provisión del servicio en la perspectiva de buscar una figura concertada de desarrollo creada con otros municipios para cumplir con sus propósitos en condiciones más ventajosas para sus miembros. (*Ayala, 2005*).

Es así como podemos concluir que este tipo de asociaciones entre entidades territoriales tiene como elemento predominante la voluntad de sus asociados para hacer parte de una organización de orden supra municipal o supra departamental que ayude con el cumplimiento de los fines propios de las entidades territoriales; dicha característica permanecerá como una constante para los demás esquemas asociativos territoriales en nuestro país.

Es preciso tener en cuenta que la asociatividad territorial de municipios es diferente a la articulación más de agremiación que tienen las federaciones de municipios como mecanismos de promoción del proceso de descentralización política, administrativa y fiscal, así como el aumento de capacidad de gestión operativa y autonomía de municipios y entes locales (*Federación Colombiana de Municipios, 2020*), y cuya conformación se dio con posterioridad a la expedición de la Constitución de 1991.

Esta Asociación Colombiana de Municipios (*que más tarde se convertiría en la Federación Colombiana de Municipios*⁹, *vigente hasta la fecha (FCM, 1989)*) ha constituido una institución de asociatividad territorial que surge de las inquietudes y propuestas de los primeros alcaldes elegidos por voto popular en las ciudades de Santiago de Cali, Cartagena de Indias y Bogotá (*entonces Distrito Especial*) y que en un contexto nacional regido por la Constitución de 1886, en su momento buscó y recibió apoyo de la Federación Española de Municipios y Provincias (*FEMP*).

La principal motivación para su constitución fue el nuevo marco institucional en el cual los municipios gozaban de autonomía, la cual llevaba consigo un gran número de competencias nuevas y una responsabilidad política enorme (*FCM, 1989*).

Dentro de los primeros proyectos llevados a cabo por la Federación Colombiana de Municipios estaban: la creación de centros de conciliación, cultura de la prevención de desastres, construcción de vivienda de interés social y una mejora en la prestación de los servicios públicos. Eran las necesidades locales de mayor apremio en la época (*FCM, 1989*).

⁹ En sus inicios, la Federación Colombiana de Municipios fue caracterizada como una entidad pública debido a que estaba compuesta por las entidades territoriales del nivel local. Pero posteriormente, a través de la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, se avanzó hacia la concepción de la Federación como una entidad gremial de naturaleza asociativa, de derecho privado y sin ánimo de lucro. Sentencias C-671/99, C-305/03, C-44/88, C-714/03, Consejo de Estado.

1.3 Las áreas metropolitanas

El concepto de Áreas Metropolitanas fue incorporado como consecuencia de la reforma Constitucional de 1968 a la que ya hemos tenido oportunidad de referirnos en el presente capítulo.

Posteriormente, fue materializado con la expedición de la Ley 61 de 1978 denominada Ley Orgánica del Desarrollo Urbano y posteriormente - con fundamento en el uso de facultades extraordinarias por aquella conferidas –, a través del Decreto Ley 3104 de 1979 por el cual se dictan normas para la organización y funcionamiento de las áreas metropolitanas, que reguló los alcances, propósitos, condiciones de constitución y funcionamiento de las Áreas Metropolitanas en Colombia, y se autorizó el funcionamiento de las Áreas Metropolitanas del Valle de Aburrá, Barranquilla, Pereira y Bucaramanga (AMVA, 2020).

Como ya ha sido mencionado también respecto a las asociaciones de municipios, el Código de Régimen Municipal desde 1986 establecía que para *la “atención de funciones, la prestación de servicios y la ejecución de obras”* por parte de un Área Metropolitana, se hará de acuerdo con las disposiciones y cláusulas de los actos y contratos que creen y organicen la respectiva Área Metropolitana (Decreto Ley 1333, 1986, art.12).

Para Bustamante (2016) *“las Asociaciones de Municipios y las Áreas Metropolitanas fueron concebidas como instrumentos para: prestar servicios públicos entre dos entes territoriales; optimizar los recursos financieros con los que se cuenta; promover la integración entre entidades territoriales y planificar el desarrollo de los territorios”*.

Como se observa, previo a la Constitución de 1991 y producto de un significativo avance de la democracia con la elección popular de alcaldes¹⁰, el concepto de asociatividad territorial comienza a estar presente en el discurso de la descentralización y la autonomía de los territorios.

Así, definidas desde un inicio como entidades administrativas de derecho público, orientadas hacia la planificación y programación armónica del desarrollo de todo el territorio puesto bajo su jurisdicción, y provistas de atributos normativos con una jerarquía superior a la de los municipios asociados (AMVA, 2020), basta analizar el funcionamiento y la gestión exitosa que algunas Áreas Metropolitanas tienen en el contexto de la gestión del ordenamiento territorial en Colombia para observar el espectro de la asociatividad territorial previo a 1991.

Actualmente a estas formas de asociación se les vincula con espacios mayores como los departamentos o las regiones (en especial desde la expedición de la Ley 1625 de 2013¹¹) pero no se debe olvidar que la semilla inicial la sembraron los municipios de Colombia previo a la expedición de la Constitución de 1991, en forma similar a como ha ocurrido con otras alternativas de asociación como algunas de las mencionadas en el presente capítulo.

¹⁰ A finales de la década de los ochenta, más específicamente el día 13 de marzo del año de 1988, se llevaron a cabo las primeras elecciones por voto popular de alcaldes municipales en nuestro país, lo anterior como resultado de la expedición del Acto Legislativo 01 del 9 de enero de 1986 que ordenó que: *“Todos los ciudadanos eligen directamente Presidente de la República, Senadores, Representantes, Diputados, Consejeros Intendenciales y Comisariales, Alcaldes y Concejales Municipales y del Distrito Especial”*.

¹¹ “Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas”. A través de esta norma se establece el régimen político, administrativo y fiscal de las Áreas Metropolitanas que, dentro de la autonomía reconocida por la Constitución Política y la ley, sirva de instrumento de gestión para cumplir con sus funciones.

C. El enfoque de desarrollo y ordenamiento territorial en Colombia basado en la asociatividad: Los esquemas asociativos territoriales en Colombia

El cambio de modelo Constitucional de 1991 significó la reiteración del modelo formal de Estado unitario con la introducción de fórmulas que buscaban permitir el desarrollo de la descentralización, pero siempre bajo la dualidad de permitir en la práctica, el desarrollo pleno de esta última en todos sus componentes o, por el contrario, la aplicación de medidas de estirpe centralista respecto a las unidades político-administrativas del nivel territorial. (Leiva, 2015).

En tal sentido, a pesar de haberse concedido mayor autonomía presupuestal, política y administrativa a los territorios locales a través de la implementación del modelo de descentralización¹², las modificaciones al texto constitucional y los consecuentes desarrollos normativos han atizado la histórica tensión entre el poder centralizado del Estado y las autonomías regionales o territoriales, y en medio de ello, el ordenamiento del territorio no ha sido un tema ajeno a la realidad práctica de dicha discusión.

Ello ha generado que en Colombia el ordenamiento territorial entendido como *“una política de Estado y un proceso planificado de naturaleza política, técnica y administrativa, cuyo objeto central es el de organizar, armonizar y administrar la ocupación y uso del espacio, de modo que éstos contribuyan al desarrollo humano ecológicamente sostenible, espacialmente armónico y socialmente justo”* (Rodríguez, 2013)

¹² El artículo primero de la Constitución Política de 1991 establece que Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

ha sido analizado desde una perspectiva eminentemente de gobernanza de los territorios y no ha logrado ser visto como una oportunidad del desarrollo territorial y en especial, de la potenciación de la asociatividad plena de las entidades territoriales.

En Colombia no hay una postura unánime sobre la naturaleza y características de la figura de la descentralización. Así, hay posturas que la ubican en la trilogía de las relaciones entre las autoridades nacionales y las autoridades locales (Rodríguez, 2017) junto a la descentralización y la delegación como instituciones diferentes; en tanto otros, la consideran un género cuyas tres especies son la desconcentración, la delegación y la devolución que hacen parte integral de aquella (DNP, 2002). Por nuestra parte, hemos de decir que consideramos más ajustado a los propósitos del presente trabajo, el enfoque teórico de la segunda de las concepciones mencionadas sobre la descentralización.

Ahora bien, si respecto a la descentralización “*pura y simple*” hay debate, lo existe igualmente respecto a la denominada descentralización territorial que acontece, según Rodríguez (2017), cuando se otorgan competencias o funciones administrativas a las colectividades regionales locales para que las ejerzan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad, pero que en perspectiva del Departamento Nacional de Planeación (2020) esta descentralización territorial en el caso particular de Colombia se manifiesta en la combinación de descentralización política y administrativa bajo la modalidad de devolución, cuyo rasgo fundamental es la autonomía política de los territorios para elegir sus propios gobernantes y “tomar las decisiones sobre sus políticas de desarrollo” y que, aun cuando es de utilización mayoritaria en países con regímenes de Estado Federal, también se desarrolla en países de concepción “*Unitaria*” como Colombia “*cuando*

mediante normas constitucionales y legales, se confiere un elevado grado de autonomía política a las entidades territoriales” (DNP, 2002), lo que recuerda el híbrido atípico que es el Estado Colombiano y su funcionamiento y al que tuvimos oportunidad de referirnos en el acápite primero del presente capítulo.

Ahora bien, en relación con la asociatividad territorial propiamente dicha, (Bustamante, 2016) considera que esta es fundamental por varias razones *(i) se constituyen voluntariamente por personas que estrechan vínculos en torno a un objetivo común, (ii) ayuda a las empresas a responder mejor frente a los retos que impone la globalización, (iii) promociona la confianza entre los asociados, (iv) es uno de los mecanismos preferidos por los territorios para el desarrollo de sus procesos endógenos y (v) es una característica de los ejemplos de desarrollo territorial en el continente americano.* Las anteriores características de la asociatividad son una expresión de la unidad entre el sector público y el privado, para generar proyectos de tipo político, económico, social y cultural en los que se comparten intereses comunes.

Así las cosas, es esa forma de cooperación en torno a procesos colectivos de naturaleza social y cultural hacia el logro de un fin común (Bustamante, 2016), tomando como base el territorio, lo que puede garantizar procesos de desarrollo continuo *“impulsados a través de buenas prácticas de gobernanza en los ámbitos locales y regionales” (Rodríguez, 2013).*

Como tal y dado que esta forma de cooperación colectiva que es la asociatividad constituye *“una condición clave que está o parece estar presente en todos los casos de desarrollo territorial exitoso en América Latina y Europa”*, en Colombia resulta igualmente determinante en la creación de colectividades territoriales *“que hagan posible el trabajo mancomunado para resolver problemas y activar potencialidades comunes”* a través de las

distintas formas de asociación entre entidades territoriales (*Bustamante, 2006*).

En este orden de ideas, consideramos importante resaltar elementos tales como la naturaleza jurídica y conceptual de los esquemas asociativos territoriales en nuestro país, para entender cuál es el papel de la asociatividad dentro de una propuesta que contribuya a un mejoramiento sustancial del ordenamiento territorial en Colombia – como en últimas pretende ser este trabajo-, para lo cual resulta determinante saber qué son los esquemas asociativos territoriales y cuál es el papel que estos han tenido en este y como contribuyen al fortalecimiento del esquema de descentralización administrativa.

De acuerdo con el (DNP, 2019) la asociatividad territorial se define como:

Un principio del ordenamiento territorial que se materializa en la formación de asociaciones entre las entidades territoriales e instancias de integración territorial con el fin de producir economías de escala, generar sinergias y alianzas competitivas para la consecución de objetivos de desarrollo económico y territorial comunes¹³.

Es así como, basándose en este principio de ordenamiento territorial, han nacido organizaciones de asociación en el nivel inferior de la división territorial colombiana como las asociaciones de municipios o las áreas metropolitanas, a las cuales ya tuvimos oportunidad de referirnos.

¹³ Recuperado <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/secretaria-tecnica-de-la-comision-de-ordenamiento-territorial/Paginas/esquemas-asociativos.aspx#:~:text=La%20asociatividad%20territorial%20es%20un,la%20consecuci%C3%B3n%20de%20objetivos%20de>

Dentro de la perspectiva de Colombia como estado unitario que se organiza de acuerdo con un sistema de centralización del poder, en el que los poderes del Estado -Ejecutivo, Legislativo y Jurisdiccional-, son absolutamente superiores a los poderes regionales y locales (*Bustamante, 2016*) y habiendo hecho referencia a los esquemas asociativos territoriales antes de la Constitución de 1991, es preciso mencionar cuales son aquellos esquemas de ordenamiento del territorio en Colombia basados en la asociatividad bajo el nuevo esquema constitucional y su adecuación a través de normas relacionadas, en especial la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

Así, además de las asociaciones de municipios y diferentes formas asociativas territoriales previas a 1991, en Colombia existen formas de asociatividad territorial que agrupan diferentes niveles del territorio como se observa en la tabla 1.

Tabla 1. *Esquemas Asociativos vigentes en Colombia*

| ESQUEMA ASOCIATIVO | REGULACIÓN | DEFINICIÓN |
|--|---|---|
| Asociación de municipios | Ley 136 de 1994 y Ley Orgánica 1454 de 2011, Art. 14. | Es una asociación voluntaria de dos o más municipios conformada con un propósito común de desarrollo previamente identificado por los integrantes. |
| Centros Provinciales de Gestión Agro-empresarial - CPGA- | Decreto Nacional 2980 de 2004 | Organizaciones administrativas de carácter público, integradas por varios Municipios de un mismo Departamento o Departamentos diferentes, que buscan gerenciar el desarrollo rural sostenible y la competitividad del territorio, |

| ESQUEMA ASOCIATIVO | REGULACIÓN | DEFINICIÓN |
|---|--|---|
| | | como también de sus cadenas productivas. |
| Comités de Integración Territorial -CIT- | Ley 614 de 2000 | Cuerpos colegiados en los cuales las autoridades competentes concertarán lo referente a la implementación de los Planes de Ordenamiento Territorial y a la presentación de la visión estratégica de desarrollo futuro del área de influencia territorial; así mismo serán escenarios de participación comunitaria. |
| Provincias Administrativas y de Planificación -PAP- | Ley Orgánica 1454 de 2011, Art. 16. | Son un esquema asociativo territorial integrado por dos o más municipios geográficamente contiguos de un mismo departamento, que pueden ser creadas por los departamentos mediante Ordenanza para la definición de políticas y modos de gestión regional y subregional. |
| Áreas metropolitanas | Ley Orgánica 128 de 1994 y Ley Orgánica 1454 de 2011, Art. 15. | Son entidades administrativas de derecho público y según la LOOT constituyen un esquema asociativo territorial. El Área Metropolitana está integrada por dos o más municipios alrededor de un municipio núcleo o metrópoli que tienen relaciones económicas, sociales y físicas características de un conjunto metropolitano. |

| ESQUEMA ASOCIATIVO | REGULACIÓN | DEFINICIÓN |
|--|-------------------------------------|--|
| Asociaciones de Áreas Metropolitanas | Ley Orgánica 1454 de 2011, Art. 15. | Establecen competencias específicas delegables o transferibles entre las distintas entidades territoriales (municipios o distritos) que conforman la asociación. Por la naturaleza de las áreas metropolitanas señalada anteriormente, se infiere que dichas competencias están relacionadas con la regulación de hechos metropolitanos (por ejemplo, en materia de transporte, ambiente, vivienda etc.) |
| Asociaciones de Distritos Especiales | Ley Orgánica 1454 de 2011, Art. 13. | Son esquemas asociativos que se conforman por dos o más distritos entorno a un modelo de desarrollo y planificación integral conjunto y un plan de acción de mediano plazo. |
| Asociaciones de departamentos | Ley Orgánica 1454 de 2011, Art. 12. | Son esquemas asociativos territoriales conformados de manera libre y voluntaria, por dos o más departamentos con un propósito común de desarrollo. |
| Regiones de Planeación y Gestión -RPG- | Ley Orgánica 1454 de 2011, Art. 19. | <ul style="list-style-type: none"> •Las RPG son esquemas asociativos territoriales conformados de manera libre y voluntaria. •La RPG está sustentada por el artículo 285 de la Constitución Política de 1991, el cual establece que fuera de la división general del |

| ESQUEMA ASOCIATIVO | REGULACIÓN | DEFINICIÓN |
|--|---|---|
| | | <p>territorio podrá haber otras formas de organización territorial.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bajo el principio de regionalización establecido en la LOOT, las RPG están llamadas a sentar las bases para un proceso de regionalización de competencias y recursos enmarcada en una visión de desarrollo hacia la complementariedad, concurrencia y subsidiariedad. |
| Regiones Administrativas y de Planificación -RAP- | Art. 306 de la CP y Ley 1454 de 2011, Art. 17; Art. 23 y Art. 30. | <p>Son entidades conformadas por dos o más departamentos contiguos, así como por las asociaciones de departamentos (siempre que sean contiguas), con personería jurídica, autonomía financiera y patrimonio propio, con principios de gradualidad, flexibilidad y responsabilidad fiscal. Objetivos</p> |
| Región Administrativa y de Planificación Especial - RAPE | 325 C.P y Ley 1454 de 2011, Art. 30 parágrafos 2 y 3. | <p>Según el artículo 325 el Distrito Capital una región con otras entidades territoriales de carácter departamental.</p> <p>Según la LOOT (parágrafo 30 art. 30), la RAPE cuenta con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio.</p> |

| ESQUEMA ASOCIATIVO | REGULACIÓN | DEFINICIÓN |
|--|---|---|
| Asociaciones de Corporaciones Autónomas Regionales | Ley 1450 de 2011 (Art. 8); Ley 489 de 1998 (Art. 95); Ley 1454 de 2011 (Art. 9); Código de Recursos Naturales y la Ley 99 de 1993 | Son un esquema asociativo territorial que será promovido por el Gobierno nacional para diseñar y ejecutar programas de protección ambiental. |
| Alianzas estratégicas de desarrollo económico con países fronterizos | Arts. 80, 289 y 337 Constitución Política de Colombia. Ley 191 de 1995. Ley 1454 de 2011, Art. 9. | Constituyen procesos asociativos de orden económico entre entidades territoriales nacionales (departamentos, distritos o municipios) y las del mismo nivel de países vecinos y fronterizos para promover el desarrollo y fortalecer el intercambio bilateral e internacional. |
| Alianzas estratégicas de orden económico | Ley 1454 de 2011, Art. 16 y 30. Ley 489 de 1998. Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007 | Las alianzas estratégicas de orden económico constituyen una alternativa de asociación con que cuentan municipios no contiguos de diferentes departamentos, o departamentos no contiguos para desarrollar alianzas estratégicas de orden económico con el fin de comercializar sus bienes y servicios a nivel nacional e internacional. |

Fuente: (DNP, 2013).

De lo expuesto puede colegirse que, si bien es cierto la asociatividad territorial en Colombia ya tenía un importante desarrollo – inclusive reconocido como en el caso de las Áreas Metropolitanas o las Asociaciones de Municipios por ejemplo – antes de la expedición de 1991, es claro que, a partir del

establecimiento del paradigma de la descentralización que vino con esta, la asociatividad territorial tuvo un escenario más propicio para su incorporación dentro del esquema del desarrollo territorial.

Para ello, además de los antecedentes ya analizados, es importante realizar un análisis a la “Región” como concepto importante dentro de la asociatividad territorial – y a las distintas especies de aquel que se contemplan en el ordenamiento jurídico – para que, a partir de una mirada tangencial a algunas experiencias internacionales (Francia, Reino Unido, Alemania y España), podamos ubicar algunos elementos sobre los cuales aportar a la potencialización de la RAP-E Región Central como modelo asociativo de desarrollo territorial.

2.1 La articulación entre la autonomía territorial y los intereses regionales.

Los territorios son diferentes en su composición cultural, social, económica, política y su construcción al igual que la del espacio es histórica. (*Montañez & Delgado, 1998*) No tiene los mismos antecedentes por ejemplo, el Departamento de Antioquia pues la historia de su construcción está determinada por un proceso de colonización diferente al del Departamento del Atlántico cuya formación y desarrollo están ligados a su ubicación geográfica costera y a su condición de puerto marítimo internacional.

La nueva organización territorial de Colombia desarrollada desde la Constitución de 1991 y de contera a través de lo establecido por normas relativas al ordenamiento territorial, reconoce, como lo hacen (*Montañez & Delgado, 1998*), que el territorio no es estático sino dinámico, cambiante y oscilante por lo que requiere de constantes formas de organización territorial.

La Carta Política de 1991 establece que las entidades territoriales podrán acudir y hacer uso de los principios de descentralización y autonomía (*Estupiñán, 2013*) como forma de materializar las políticas nacionales, departamentales y locales que inciden en el desarrollo mismo de los territorios y sus habitantes. (*Maldonado, 2011*). Ese marco jurídico integrado por la Constitución y las normas mencionadas permite afirmar que existe una base legal y política para la potenciación de alternativas de integración regional para el desarrollo de proyectos comunes.

Ahora bien, la necesidad de lograr un desarrollo integral y armónico requiere que las metas de los diferentes entes territoriales se desarrollen bajo un marco de espacios geográficos funcionales que permitan articular políticas, establecer las necesidades prioritarias de la población, coordinar todas las estrategias necesarias para su implementación y trabajar bajo un enfoque de desarrollo regional (*Gutierrez, 2013*).

La forma del ordenamiento territorial en Colombia por tanto, permite la coexistencia de esquemas asociativos territoriales con el ejercicio autónomo de cada territorio que los conforme. Así puede observarse incluso en algunas experiencias previas a la Constitución Política de 1991 y así lo garantiza la configuración del Estado de Derecho imperante en el país a partir de esta nueva Carta Política.

Al respecto, la propia Corte Constitucional ha considerado que: "...el sometimiento de las entidades territoriales a la Constitución Política y a las leyes de la República, son elementos que garantizan que la autonomía de las entidades territoriales se ejerza dentro del Estado Unitario". (*Corte Constitucional C-189,2019*) con lo cual se garantiza una armonía entre la

eventual asociatividad entre entes territoriales y el propio ejercicio de su autonomía como territorios propiamente dichos.

Lo anterior, complementado con lo que al respecto considera (Covilla, 2018) sobre el uso adecuado de esquemas asociativos territoriales como forma de contribuir a que las entidades territoriales que las conforman puedan satisfacer sus necesidades comunes de manera más eficiente pudiendo convertirse en una herramienta muy importante para el desarrollo territorial en Colombia.

En este contexto, a partir del precepto constitucional, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT)¹⁴ o Ley 1454 de 2011 avanza sobre el terreno abonado por la Ley 388 de 1997¹⁵ en relación con la promoción de mecanismos para el impulso del ordenamiento territorial y el uso equitativo y racional del suelo de los municipios, la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación respecto al ordenamiento del territorio. (Ley 388, 1997, art. 1)

La LOOT (modificada por la Ley 1962 de 2019) en avance del propósito genérico demarcado por el artículo 286 constitucional, establece como uno de los principios del desarrollo territorial en Colombia el incremento de las funciones estatales a través de la figura de la Región, en lo que se conoce como “Regionalización” con el fin de planificar, organizar, y ejecutar

¹⁴ Para profundizar sobre el alcance de la Ley Orgánica de ordenamiento Territorial se recomienda revisar Robledo Silva, P.(2015) La ley orgánica de ordenamiento territorial: ¿una asignatura pendiente? (Serie Documentos de Trabajo, n.º 31) Recuperado de <https://icrp.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/sites/4/2015/05/DOC-DE-TRABAJO-31.pdf>

¹⁵ En el año 1997 el gobierno nacional expidió la Ley 388 de 1997, conocida como la “Ley de Desarrollo Territorial”, para diferenciarla de la “Ley de Ordenamiento Territorial”

actividades propias de la función administrativa en el proceso de construcción colectiva del país, promoviendo la igualdad y el cierre de brechas entre los territorios.

En relación con esto, la norma citada concibió la creación y el desarrollo de las “Regiones Administrativas y de Planificación” (RAP) y de las “Regiones como Entidad Territorial” (RET) promovidas desde el ordenamiento territorial, en una visión del desarrollo hacia la descentralización y la autonomía territorial, con el fin de fortalecer el desarrollo nacional y como

marcos de relaciones geográficas, económicas, culturales, y funcionales, a partir de ecosistemas bióticos y biofísicas, de identidades culturales locales, de equipamientos e infraestructuras económicas y productivas de relaciones entre las formas de vida rural y urbana, en el que se desarrolla la sociedad colombiana (LOOT, 2011, art.3).

Las RAP en ese entorno, están comprendidas como entidades administrativas conformadas por dos o más departamentos contiguos cuya finalidad está orientada al desarrollo regional, la inversión y la competitividad, para cuya constitución se requiere de la autorización de las Asambleas Departamentales y concepto favorable de la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT) y posteriormente la celebración de un convenio entre los Gobernadores. (Covilla, 2018).

A partir de la expedición de la LOOT (Congreso de la República, 2011) los departamentos de Colombia comienzan a imaginar una nueva forma de organizar sus territorios y como resultado se emite la “Ley de Regiones”

(Congreso de Colombia, 2019) o Ley 1962 de 2019 – en desarrollo de los artículos 306 y 307 de la Constitución de 1991.

Ahora bien, más allá de la viabilidad legal otorgada por la LOOT a las RAP, la misma norma no es clara respecto a la viabilidad y solvencia económica para su consolidación, por lo que, la “Ley de regiones” procura solventar dicho inconveniente, cuando establece su financiación principal a través de los recursos o aportes que las respectivas entidades territoriales que la conformen destinen para ello y los incentivos que defina el gobierno nacional, así como las alternativas de recursos de inversión a partir de recursos provenientes del crédito público y la cofinanciación del Presupuesto General de la Nación (PGN), otras fuentes de financiación territorial, donaciones, los mismos aportes de las entidades territoriales que la conforman y las demás que eventualmente establezca la ley¹⁶.

¹⁶ Para la Región Central encontramos que se expidieron los Acuerdos Regionales No.19 de 2015 y 003 de 2016 “Por el cual se adopta el reglamento de Aportes a cargo de las entidades territoriales que integran la Región Administrativa y de Planeación Especial RAPE Región Central”; posteriormente mediante el Acuerdo Regional 07 de 2019 “Por el cual se adopta el Acuerdo Único de la Región Central RAP-E”, se deroga este último y se establece en el artículo 4.2.3: “Aportes: Los aportes para cada vigencia de las entidades, con lo cuales se financiará la RAP-E Región Central, se destinarán para cubrir los gastos de inversión y funcionamiento de la entidad y están clasificados de la siguiente manera:

- a) Aportes Ordinarios. Solo los aportes periódicos mínimos que han sido pactados y pagados en dinero por las entidades territoriales que integran la RAP-E Región Central durante cada vigencia fiscal. Dichos aportes deberán estar acordes al Marco Fiscal de Mediano Plazo – MFMP, de conformidad con lo establecido en las leyes 617 de 2020. 819 de 2003 y demás normas que le complementen y tendrán como objeto financiar los gastos de inversión y funcionamiento de la entidad.
- b) Aportes Extraordinarios. Son los aportes entregados por las entidades territoriales asociadas diferentes al aporte ordinario y podrán ser destinados para lo siguiente:
 - Financiación de los proyectos e iniciativas incluidas en el presupuesto de inversión de la entidad, y aquellos que tengan origen en el Plan Estratégico Regional.
 - Financiación con la solicitud de la entidad que los aporte y en todo caso su destinación será sometida a aprobación por parte del Consejo Directivo. (Acuerdo Regional 07, 2019, art.4.2.3)

En la práctica, sin embargo, un eventual fortalecimiento financiero a partir de los establecido por la LOOT y la Ley de Regiones podría ser posible con mayor probabilidad en el caso de las RET (debido a su eventual condición de entidad territorial)¹⁷ y no para las RAP (debido a su connotación de mero esquema asociativo territorial) (Covilla, 2018).

En esta perspectiva, y aun existiendo la variedad de formas asociativas de desarrollo territorial (vbgr. aquellas formadas antes de la Constitución de 1991 y en especial aquellas contempladas por la LOOT y la Ley de Regiones), Colombia aún está por alcanzar el desarrollo territorial de otras sociedades en el mundo, pues si bien es cierto que la asociatividad es un fenómeno que

Para la vigencia 2020 se aprobó el presupuesto mediante Acuerdo Regional 08 de 2019 con el siguiente detalle en el ingreso, en donde se evidencia el comportamiento de los aportes ordinarios de los socios así:

| | | \$Corrientes | |
|---|------------------------------|----------------------|----------------------------------|
| TOTAL INGRESOS | | 9.938.859.296 | |
| INGRESOS CORRIENTES | | 9.423.593.079 | PARTICIPACIÓN APORTES |
| INGRESOS NO TRIBUTARIOS | | 9.423.593.079 | |
| APORTES SOCIOS | Departamento del Meta | 266.915.471 | |
| | Departamento de Cundinamarca | 970.000.000 | 10% |
| | Departamento de Boyacá | 947.574.905 | 10% |
| | Departamento del Tolima | 230.000.000 | 2% |
| | Bogotá D.C | 7.009.102.703 | 74% |
| RECURSOS DE CAPITAL | | 515.266.217 | |
| Rendimiento por operaciones financieras | | 120.000.000 | |
| Recursos del Balance | | 395.266.217 | |

Se resalta que la mayor participación la realiza el Distrito Capital con un 74% del total de los recursos con los que cuenta el esquema asociativo. Lo anterior se explica debido a que la Capital de la República es la entidad territorial con el mayor “músculo financiero y presupuestal” al contar con un presupuesto anual para la vigencia 2020 por valor de 23.9 billones de pesos, de los cuales 20.1 billones fueron destinados para inversión y 3.2 billones para funcionamiento. Hasta el momento que se realizó este trabajo académico, no se registraba en el presupuesto de la RAP-E recursos provenientes del orden nacional.

¹⁷ Sin embargo, hasta el momento no es claro el panorama desde el punto de vista tributario de cuáles serían las nuevas rentas con las que contarían las regiones como entidades territoriales. Al respecto consideramos que se deberían ceder ingresos tributarios del orden departamental que garanticen la operación y la inversión de las regiones. No obstante, cuando se analiza este aspecto a la luz del actual panorama presupuestal de la RAP-E Región Central encontramos limitaciones de capacidad de las entidades socias, tal y como lo presentábamos anteriormente.

convoca y aglutina fuerzas de toda índole para consolidar procesos de desarrollo, ello parece traspasar los límites políticos y administrativos de la dinámica propia del ejercicio de autonomía de los territorios.

Desde nuestra perspectiva, uno de los inconvenientes que presenta la consolidación de las alternativas asociativas en Colombia radica en que los gobernantes departamentales y municipales, al abordar las propuestas de dicha asociatividad, centran sus preocupaciones (*e intereses*) en los recursos financieros subyacentes antes que en la misma potencialidad de la propuesta colectiva de desarrollo como lo pretenden la Constitución y las Leyes que la desarrollan.

Por ello, especialistas en el tema como (Medellín, 2017) consideran que en Colombia la experiencia de la asociatividad tiene retos por cumplir a partir de lo expresado por la Constitución y lo manifestado por la LOOT y Ley de Regiones (Medellín, 2017), en especial por los vacíos dejados por este esquema jurídico en el nivel territorial intermedio, es decir en el establecido para los departamentos, pues aunque está clara la organización nacional y municipal, no así la departamental (Covilla, 2018) y ello sin duda que redundan en la viabilidad de los esquemas asociativos territoriales alternativos.

En tal sentido, en el escenario de la posibilidad jurídica de las RAP y su posible tránsito a las RET, surge una suerte de inconveniente de aquellas con la autonomía y potestad descentralizada de los Departamentos, que pone en discusión su propia existencia y que podría ocasionar un choque de trenes territorial en defensa de la autonomía que lleva ya varias décadas consolidándose en estos entes territoriales (Medellín, 2017).

Por tal motivo consideramos probable que al consolidarse el concepto de “Región” dentro del esquema de ordenamiento territorial en Colombia, pueda contribuir a que el “Departamento” como entidad territorial pierda importancia, en especial debido a las funciones administrativas de coordinación, complementariedad, de intermediación con la Nación y los municipios, de prestación de servicios y las dispuestas en el artículo 298 de la Carta Política de 1991, y que de acuerdo a la LOOT y a la Ley de Regiones, pueden ser asumidas sin problema por la región. Esto, teniendo en cuenta que, las entidades territoriales en Colombia por tradición se han concebido solamente alrededor de dos figuras jurídicas casi hegemónicas: los municipios y los departamentos.

2.2 El caso de la Región Administrativa de Planeación Especial – RAP-E Región Central¹⁸

De manera preliminar, es necesario advertir que, aún cuando hicimos remisión a la LOOT y la Ley de Regiones, como marcos de referencia para la estructuración – al menos formal - de las distintas modalidades de “Región”, ello de ninguna manera significa que este concepto exista solamente a partir de la expedición de dichas normas.

Ya en el capítulo primero advertimos como, previo a la Constitución Política de 1991 existían algunas experiencias de asociatividad territorial en Colombia. De igual manera, desde la expedición de la Carta Política y hasta

¹⁸ El Acuerdo Regional 07 de 2019 “Por el cual se adopta el Acuerdo Único de la Región Central RAP-E” en su artículo 1.1.2 establece la Razón Social de la entidad así: La entidad se denominará Región Central y para los efectos de la legislación y regulación colombiana se referirá con la sigla RAP-E. (Acuerdo Regional 01,2014 – Ley 1962, 2019 art.2).

la expedición de la LOOT también existen experiencias concretas de asociatividad territorial en torno al concepto de región en específico.

En efecto, a continuación expondremos, como parte esencial del presente trabajo, el caso concreto de la Región Administrativa de Planeación Especial – RAP-E Región Central cuya existencia si bien se encuentra matizada por el nuevo esquema impuesto desde 1991 por la Carta Política, tiene determinada su existencia primigenia como esquema de asociación territorial previo a la expedición de la LOOT.

Conforme a una de nuestras conclusiones expuestas en el capítulo primero del presente trabajo, este esquema asociativo territorial tiene como característica principal y origen un acuerdo de voluntades realizado por el Alcalde Mayor de Bogotá, D.C y los Gobernadores de los departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Meta y Tolima, el cual fue suscrito el 6 de julio de 2004, el cual tenía como propósito principal la conformación de una “Región Central”, que le permitiera a las entidades territoriales “socias” construir de manera conjunta una visión del desarrollo regional a partir de la coordinación de acciones conjuntas cuyo fin último fuese el desarrollo de los territorios.

Por su parte, encontramos en el Documento Técnico de Soporte de la RAPE Región Central, al momento de justificar su existencia se mencionaba:

Este interés conjunto permitió que la integración regional se incluyera como un tema prioritario en los respectivos planes de desarrollo. El carácter vinculante del documento de planificación estableció la posibilidad de que la iniciativa fuera articulada con otros instrumentos y herramientas de política en diferentes sectores. De acuerdo con lo mencionado en los documentos técnicos de la Secretaría Distrital de

Planeación del Distrito Capital (2005): *“la coordinación técnica del proceso fue delegada por Alcaldes y Gobernadores en las Secretarías, Departamentos y Oficinas de planeación territorial, quienes comenzaron a trabajar en la definición de objetivos, agendas y acciones estratégicas para la integración”*.

En el marco del acuerdo de voluntades, se constituyó el Comité Técnico de Región Central, conformado por las instancias de planeación de las entidades territoriales participantes. Esta instancia lideró un primer ejercicio de planeación estratégica, cuyo objetivo fue la *“elaboración participativa de una matriz operativa donde quedaron consignados los objetivos del proyecto, los principales resultados a obtener, así como las actividades prioritarias, los tiempos, los responsables de la ejecución y la identificación de los recursos para la implementación de la iniciativa”*. (SDP, 2005)

Este trabajo permitió plantear una visión de la región a corto y largo plazo para alcanzar la integración y la consolidación de alianzas de cooperación regional para el desarrollo sostenible. En este proceso se identificaron una serie de retos y desafíos, vitales para avanzar en los postulados generales del esfuerzo integrador y en 2012, mediante manifiesto del 27 de enero de 2014, el Alcalde del Distrito Capital y los Gobernadores de los departamentos de Meta, Boyacá, Tolima y Cundinamarca expresaron su voluntad de asociarse como Región Administrativa y de Planeación Especial (RAP-E), fundamentados en su autonomía, con el objeto de integrar y consolidar desde lo regional un territorio de paz con equilibrio social, económico y ambiental, culturalmente diverso y globalmente competitivo e innovador. (SDP, 2005,p.54)

Por medio de este proyecto se dinamizan sectores muy variados de la economía de los departamentos miembros de la RAP-E, desde el transporte, la publicidad, el combustible, los empaques, las finanzas, la hotelería, los insumos agrícolas, el mercado automotor, etc. Este es un ejemplo de las bondades de la asociatividad territorial en Colombia y como esta puede incidir en el mejoramiento de la economía de los empresarios, de los campesinos y de las familias en general, mejorando su calidad de vida y por este medio aportar a la construcción del futuro del país.

La génesis de esta región se remonta al año 2001, diez años después de promulgada la Constitución Política de 1991, con algunos acuerdos de cooperación entre la ciudad de Bogotá y el Departamento de Cundinamarca. El vínculo entre estos dos territorios tiene fundamentos históricos, económicos y culturales debido a que Bogotá es a la vez la capital del país y del Departamento de Cundinamarca (*Rincón, 2005*).

La visión de futuro y de desarrollo de estos dos territorios no se quedó en ellos solamente, es así como invitan a los mandatarios de los Departamentos limítrofes de Boyacá, Meta y Tolima para que participen en un proyecto de integración con el fin de llevar a cabo proyectos que los beneficien mutuamente. Para el 6 de julio de 2004 se firma un acuerdo de voluntades entre los mandatarios de cada departamento y el alcalde mayor de Bogotá, el cual se denominó *“Acuerdo de voluntades para la Cooperación Regional hacia el desarrollo humano sostenible”*, se puede afirmar que este acuerdo fue el comienzo de lo que posteriormente se convertirá en la RAP-E, Región Central (*Rincón et al., 2005*).

La convocatoria de los departamentos que conforman la RAP-E Región Central tuvo lugar gracias a que los mandatarios de cada territorio en su época, comprendieron que solamente a través de la asociatividad territorial y de la conformación de “*asociaciones y redes urbano regionales*” (Héndez, 2005) es factible hacer frente a los desafíos de la globalización, la competitividad, la productividad y la sostenibilidad ambiental.

Con fundamento en la Constitución Política de 1991, artículos 305, 306 y 325 y la LOOT, artículo 30, parágrafo 3, cinco entidades territoriales asociadas suscribieron el 25 de septiembre del 2014 el Convenio 1676, seguido de la adopción de los estatutos mediante Acuerdo Regional N°. 001 del 30 de septiembre de 2014, que en el artículo 5 contempla como objeto garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo integral y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo, así como el desarrollo económico y social, la inversión, la competitividad del territorio objeto de su competencia y el bienestar de sus habitantes¹⁹.

De acuerdo a como se extrae de su portal institucional, la RAP-E Región Central “es la primera entidad pública de carácter suprarregional que impulsa y articula planes de desarrollo económico, social y ambiental de sus territorios asociados: Bogotá, Boyacá, Cundinamarca, Huila, Meta y Tolima. Fue creada en el mes de septiembre de 2014” (RAP-E CENTRAL, 2014). Se conformó bajo los parametros que establece la LOOT y liderada por Bogotá Distrito Capital como capital y mayor centro poblacional y económico del país, siendo la primera RAP y luego la primera RAP-E de Colombia²⁰.

¹⁹ Proceso de creación de la Región Administrativa de Planeación Especial - <https://regioncentralrape.gov.co/quienes-somos/>

²⁰ En Colombia la Región Administrativa de Planeación Especial - RAP-E Región Central agrupa departamentos contiguos igual que lo hace la Región Administrativa de Planeación Región Caribe, característica que es propia de la idiosincrasia nacional, por la cual hay

Se materializó localmente mediante las ordenanzas N°845 del 16 de mayo de 2014 de la Asamblea Departamental del Meta; 005 del 20 de mayo de 2014 de la Asamblea de Boyacá; 0016 del 4 de agosto de 2014 de la Asamblea del Tolima y el Acuerdo Distrital N°563 del 11 de septiembre de 2014 del Concejo de Bogotá D. C.

En cuanto a su estructura orgánica, la RAP-E Región Central está conformada básicamente por el Consejo Directivo como máximo órgano de decisión, una gerencia nombrada por este, cuatro asesorías: una directa y dos staff, un banco de programas y proyectos, el sistema integrado de gestión (SIG) y dos direcciones que organizan toda la operatividad de la RAP-E como se aprecia en la figura 1.

En resumen, la RAP-E Región Central ha abonado el camino para que los proyectos de constitución de nuevas regiones en Colombia cuenten con un referente ya establecido integralmente, con una normatividad que las define, las enmarca y las ampara, así como con un marco conceptual y teórico en los aspectos sustanciales para un territorio: economía, política y sociedad.

tendencia a estrechar vínculos con aquellos que comparten si no los mismos, si la mayoría de los rasgos culturales.

Figura 1. Estructura organizacional RAP-E Región Central



Fuente: RAP-E REGIÓN CENTRAL (2014)

Uno de los factores determinantes para la consolidación de esta RAP-E, fue que a ella pertenece el territorio que concentra las mayores dinámicas a todo nivel, esto es, Bogotá, D.C., capital del país y territorio con mayor concentración poblacional, centro administrativo y financiero de la nación y quién aporta aproximadamente el 30% del PIB de Colombia²¹.

Bajo su liderazgo y con la cercanía de los demás departamentos que limitan con esta, fue posible la asociatividad territorial para materializar la iniciativa. Otro factor no menor que posiblemente jugó a favor de este proyecto fue la sede en Bogotá D.C. del poder legislativo de Colombia en cabeza del Congreso de la República, lo que facilitó los trámites y el escenario de promoción política requerido.

²¹ Este aspecto ya lo habíamos resaltado al momento de presentar el presupuesto de la vigencia 2020 de la RAP-E, en donde Bogotá D.C es el socio que mayores aportes realiza al esquema asociativo territorial con un 74% de los ingresos que por dicho concepto percibe la Región Central.

La RAP-E Central funciona bajo cinco ejes estratégicos: (i) Competitividad y proyección internacional; (ii) Gobernanza y buen gobierno; (iii) Seguridad alimentaria y desarrollo rural; (iv) Sustentabilidad ecosistémica y (v) manejo de riesgos e Infraestructura de transporte, logística y servicios públicos (*RAP-E CENTRAL, 2014*).

La Región Central se puede considerar como un modelo o referente para otras RAP que están en proceso de tránsito a esta figura como es el caso de la RAP Pacífico, la RAP Caribe y las otras RAP que ya funcionan en Colombia. Su estructura organizacional ha venido transformándose y evolucionando lo cual se refleja en la modernidad de los conceptos que maneja: transparencia, buen gobierno, presupuesto y por supuesto los proyectos que benefician a los departamentos miembros.

Sobre este particular, la Región Central liderada por la capital Bogotá, D.C. ya ha logrado materializar proyectos importantes, especialmente en el renglón de infraestructura vial, conectando a los departamentos que la integran (y de contera a muchos de los municipios que hacen parte de ellos) para así facilitar y dinamizar el intercambio comercial (e inclusive cultural) y la transferencia de diversos saberes, gracias a la facilidad en el desplazamiento y el recorte de las distancias entre cada territorio.

Uno de los proyectos más importantes que viene formulando esta RAP-E es *“el Plan de Abastecimiento Alimentario 2019 – 2030, con el propósito de consolidar un sistema de abastecimiento eficiente, sostenible y saludable para el centro del país, sustentado en la mejora de la productividad rural, la dinamización de los equipamientos, la generación de valor agregado local y la consolidación de canales de*

comercialización” (RAP-E CENTRAL, 2014). No es difícil deducir el porqué de este proyecto, prácticamente todos los departamentos miembros tienen una economía con vocación agrícola o ganadera, todos producen y Bogotá recibe tal producción, no se puede olvidar que la capital del país consume a diario aproximadamente 27.000 toneladas de alimentos (Semana, 2018).

Los beneficiarios de los grandes proyectos regionales de la RAP-E Región Central siguen siendo los empresarios con mayores posibilidades económicas, perpetuando las premisas de un modelo económico neoliberal, que prioriza el desarrollo y crecimiento del mercado al desarrollo y dignidad de sus habitantes. La región central cerrada el año 2018 presentó un nivel de pobreza multidimensional del 19% sin contar a la capital Bogotá, la cual registra el 4,3%, que al adicionarla a la región da un total del 23,3% (Dinero, 2019). Se define como pobreza multidimensional, “la pobreza que refleja las múltiples carencias que enfrentan las personas pobres al mismo tiempo en áreas como educación, salud, entre otros” (MPPN, 2020).

Al desagregar las estadísticas de pobreza por ciudades (capitales de los departamentos que integran la RAP-E Región Central) en 2018, las cifras llaman a la reflexión: Tunja 16,8%; Ibagué 18,1%; Villavicencio 18,1%; Neiva 20,9% y Bogotá el 12,4% (Dinero, 2019). Es de anotar que no se incluye en estas cifras la estadística de pobreza que registran los 352 municipios que integran los departamentos de la RAP-E Región central, quedando un vacío por analizar. Resumiendo lo anterior, la RAP-E Región Central, ha generado para algunos actores, un crecimiento económico selectivo, pero está lejos de coincidir con lo que representa y significa el desarrollo territorial.

Lo anterior ha sido posible gracias a la conjugación de varios factores: en primer lugar, la voluntad política de los líderes de cada departamento, sin ella no hay vía libre para las propuestas; esta genera confianza entre los participantes, lo que fortalece el proyecto en su dimensión conceptual; la visión del territorio con una nueva mirada económica, técnica, tecnológica y participativa; y la acción participativa de todos los actores del territorio, que en suma son los responsables de su desarrollo, sin desconocer las amenazas y las características particulares de cada uno de los integrantes de la región que se pretende conformar (*Héndez, 2005*).

La conformación y crecimiento de la RAP-E Región Central, deja como premisa que los líderes políticos de cada departamento, han de ser conscientes que es necesario pasar de una visión localista y de un ego territorial minúsculo, a repensar objetivos comunes que dentro de una dinámica de cooperación supramunicipal y supradepartamental, logre mayores impactos y beneficios para la población y el territorio (*Rincón, 2006*).

2.3 Barreras de desarrollo de las regiones que conforman la RAP-E

A continuación, se presentan las principales barreras de desarrollo que la RAP-E busca erradicar a partir de sus proyectos, las cuales fueron identificadas desde la revisión de cada uno de los planes de desarrollo 2012-2016 de cada una de las regiones asociadas (*Secretaría Distrital de Planeación, 2014*).

En cuanto al departamento de Boyacá, la RAP-E pudo determinar que el principal reto de desarrollo para este departamento es la construcción de un modelo integrado, sostenible y con visión futurista e internacionalizada, para esto, Boyacá apuesta a dos elementos fundamentales que son la vocación y

uso de los suelos, y la transformación de la gestión pública territorial (*Gobernación de Boyacá, 2012*). Por su parte, el departamento Cundinamarca expresa barreras a nivel de conectividad vial, competitividad, desarrollo tecnológico y manejo ambiental, por cuanto se proyecta en la necesidad de fortalecer la infraestructura para generar un impacto importante a nivel de la movilidad, también plantea la inversión en ciencia, tecnología e innovación, para el apalancamiento productivo, y, finalmente el desarrollo de estrategias para el fomento de la sustentabilidad ambiental y la equidad territorial (*Gobernación de Cundinamarca, 2012*).

El departamento del Meta presenta retos de desarrollo orientados hacia la educación y el fortalecimiento del tejido social a través de elementos como la inclusión (género, etnia, migración, otros), respeto por los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, lucha contra la pobreza y atención a víctimas del conflicto armado (*Gobernación del Meta, 2012*). En cuanto al Tolima, este departamento expresa en su plan de desarrollo una necesidad de progreso a través del mejoramiento de la competitividad, con el fin de disminuir las brechas de desigualdad y pobreza. Es importante destacar que el Tolima es el único territorio que presenta de manera explícita su compromiso de vincular en su planeación acciones de integración en el marco de su participación en la RAP-E y relaciona además proyectos concretos (*Gobernación del Tolima, 2012*).

El Departamento promoverá acciones de integración en la región Centro con el departamento de Cundinamarca y el Distrito Capital, Bogotá, mediante la identificación de proyectos regionales de interés compartido, entre los que se destacan: el aeropuerto alternativo de carga localizado en el municipio de Flandes, el fortalecimiento del corredor turístico para la promoción de proyectos, la navegabilidad del río Magdalena, mejoramiento vía Facatativá-San Juan de Rioseco–

Cambao–Ambalema, vía complementaria Guaduas-Honda-Mariquita, fortalecimiento de la Ruta Mutis, corredor férreo Ibagué-Puerto Salgar y manejo ambiental y gestión de riesgo. Así mismo, se buscará la integración a la Región Administrativa de Planeación Especial (RAP-E) de conformidad con el parágrafo tercero del artículo 30 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, la cual está conformada por el Distrito Capital de Bogotá, el departamento de Cundinamarca y los departamentos contiguos a éste, cuyo objeto principal será el desarrollo económico y social de la respectiva región (Gobernación del Tolima, 2012, p. 391)

Finalmente, respecto a Bogotá, los principales retos identificados a nivel de desarrollo son la seguridad ciudadana, la sostenibilidad en términos ambientales, la soberanía alimentaria, la conectividad a través de proyectos de infraestructura, y, finalmente, el desarrollo económico esperando que parte de esto se lograra a partir de cooperación técnica recíproca (la cual se podría facilitar desde la RAP-E) (*Alcaldía Mayor de Bogotá, 2012*).

Si bien la mayoría de los planes de desarrollo presentan líneas de acción adaptadas a las necesidades de cada territorio, la RAP-E pudo identificar algunos puntos de convergencia; en primera instancia, todas las regiones muestran un especial interés en eliminar barreras asociadas a temas sociales, por cuanto se considera que en todos los casos existe interés en trabajar sobre aspectos básicos como, segregación, brechas socioeconómicas, derechos humanos, necesidades y demandas básicas; otro eje de interés común entre los territorios es la necesidad de abordar temas de sostenibilidad ambiental mediante el respeto a los recursos naturales y prevención de riesgos ambientales, en reconocimiento de que los mencionados son fundamentales en la calidad de vida de los ciudadanos; finalmente, en

diferentes proporciones pero todos los territorios reconocen la importancia de la planeación con enfoque integrador (*Secretaría Distrital de Planeación, 2014*).

También se ha identificado un especial interés en los temas de conectividad para el desarrollo, razón por la cual ha expresado interés en generar proyectos de infraestructura multimodal para la interconexión de zonas estratégicas de la Región Central, con enfoque especial en la conectividad vial en tanto que esta concentra el 30 por ciento de todas las vías secundarias y terciarias del país. Los territorios reconocen también la competitividad como palanca de desarrollo económico, por lo cual considera pertinente trabajar en aspectos como la formación para el trabajo y las alianzas público-privadas (APP) (*RAPE, 2014*).

De acuerdo con lo anterior, se observa que, al existir en primera instancia voluntad, y en segundo lugar ejes de desarrollo transversales para las regiones, existe entonces un potencial de significativo para el proceso de proyectos integradores; sin embargo, es importante destacar que el último documento técnico elaborado por la RAP-E fue elaborado en el 2014, en este sentido, se trabajó con los ejes de desarrollo de planes con vigencias 2012-2015 y 2012-2016, por cuando se hace necesario que la región administrativa logre una dinámica adaptativa que le permita hacer el análisis del entorno de acuerdo a los más recientes planes de desarrollo, en tanto que las necesidades de cada territorio pueden cambiar de manera significativa en la línea de tiempo, máxime después de la llegada de la pandemia por Covid-19, la cual impactó radicalmente las necesidades de los territorios a nivel económico, político, social, ambiental y legal.

CAPÍTULO SEGUNDO. ALGUNOS MODELOS INTERNACIONALES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SU APOORTE A LA CONSOLIDACIÓN DE LAS REGIONES EN COLOMBIA

A. Las Regiones francesas

1.1 El Referente histórico del modelo Francés en Colombia

De manera preliminar es preciso recordar que el ordenamiento constitucional francés actual tiene sus cimientos en la Revolución Francesa de 1789. A partir de allí se estableció que Francia sería un territorio único e indivisible con un gobierno y un parlamento central.

Colombia históricamente ha hecho una recepción del modelo francés y ha venido adoptando desde su inicio como república un espejo de organización constitucional y legislativa prácticamente igual a la del país galo (Müller, 1985), en donde el poder del Estado lo detenta una autoridad central, la justicia es administrada por un sistema de juzgados y cortes de apelación y la competencia legislativa está en cabeza del Congreso de la República de estructura bicameral.

Bajo estos preceptos y principios filosóficos de origen francés, Colombia construyó un sistema – al menos formal - que se configura en la estructura “unitaria” del Estado pero que en la práctica tiene elementos determinantes de los estados federales con amplia autonomía de los territorios, como tuvimos oportunidad de ver en el capítulo primero.

Al igual que gran parte de la estructura político-administrativa del funcionamiento estatal, también el ordenamiento territorial colombiano tiene

una fuerte influencia del modelo francés, el cuál fue replicado por Colombia desde sus inicios en la época de la independencia (España, 2019) y desde sus inicios como incipiente república, organizó su territorio en departamentos, distritos especiales, ciudades, municipios, corregimientos, veredas y barrios (comunas o localidades).

Adicionalmente, Colombia también adopta de Francia la estructura de corporaciones de nivel inferior que independiente del poder central, que tienen competencias autónomas nacidas del concepto de descentralización (Müller, 1985), y al igual que en el país Europeo, en Colombia los entes territoriales – en especial desde la expedición de la Constitución de 1991 – tienen la potestad de autoadministrarse, con excepción del campo legislativo, el cual – por definición - es de competencia exclusiva del Congreso de la República (Nacional en Francia).

En Colombia las autoridades regionales y locales son – al igual que ocurre en el sistema Francés – elegidas por voto popular y se encargan de reproducir (y en cierta medida, garantizar) el interés nacional, aunque en su naturaleza de entes territoriales, se encuentran facultadas – en especial desde la LOOT de 2011 y la ley de regiones de 2019 - para asociarse con otros territorios con el objetivo de proponer, diseñar y ejecutar proyectos territoriales de interés común que se encuentren orientados al desarrollo de sus respectivas regiones.

En esta perspectiva, el ordenamiento territorial colombiano desde las ópticas: constitucional, legislativa, ejecutiva y política; es, en gran medida, una réplica del modelo francés, lo cual obedece a las influencias recibidas por Bolívar y Santander desde el proceso de independencia que estuvo influido por los acontecimientos acaecidos en Francia 30 años atrás (*España, 2019*).

La contextualización del modelo francés que acabamos de abordar deriva de la gran influencia que el mismo tiene en el sistema estatal - y territorial – de Colombia. Del modelo británico de asociatividad territorial tendremos oportunidad de hablar en la segunda parte del presente capítulo.

1.2 Generalidades del ordenamiento territorial francés

El ordenamiento territorial en Francia tiene como origen - y finalidad –, la utilización óptima del espacio. Bajo un modelo de planificación intercomunal (Boino, 2006) o *desarrollo físico de áreas urbanas y rurales de diversas comunas que, por sus relaciones, se integran en una unidad urbana* (LGUC, 1976), esta concepción de ordenamiento le reportó al país europeo importantes beneficios políticos y económicos durante el periodo de la posguerra y hasta mediados de la década del 70. En efecto, durante este periodo la economía francesa fue boyante y su PIB creció tan generosamente que le permitió desarrollar proyectos de infraestructura importantes y de gran impacto en beneficio de la población en todo el país (Urteaga, 2011), y que han permanecido inclusive en el contexto de las posteriores dificultades generadas en el deterioro de la situación económica propia de la segunda mitad del siglo XX y el inicio del XXI.

La estructura político-administrativa de Francia, que hasta 1982 se caracterizaba porque el monopolio del gobierno central sobre las decisiones territoriales era casi total y la circunscripción territorial más importante eran los departamentos (Urteaga, 2011), ha cambiado muy poco en el transcurso de los siglos, razón por la cual el prefecto o “delegado del gobierno” - que tiene la representación gubernamental –, cuenta con relativa autonomía en la toma de decisiones administrativas y políticas.

Contrario a lo que ocurre en Colombia, los departamentos franceses son en opinión de Urteaga (2011) *“un verdadero instrumento de gestión administrativa y constituye la sede de la mayoría de los servicios externos de las administraciones centrales”*. En tal sentido, Colombia sostiene una estructura teóricamente igual a la de Francia, pero totalmente opuesta en la práctica. Los gobernantes locales (municipales) dependiendo de la corriente política que gobierna en el periodo constitucional, tienen ventajas o desventajas según sea el caso, esto condiciona tanto los recursos como las posibilidades de desarrollo de los territorios de nivel inferior, gracias al histórico pero equivocado ejercicio del poder local en el país.

Para la administración francesa, la figura y el papel del prefecto es de máxima importancia. Según Urteaga (2011), este es el responsable de la distribución financiera en su territorio, de la equidad con que lo haga y de su intervención ante el poder central para defender los intereses de este. Colombia ha aplazado su desarrollo territorial en gran parte, debido a su estructura político-administrativa en los departamentos, pues si bien en Francia el prefecto tiene delegados en las comunas (municipios o comunidades pequeñas), los cuales son aliados y conductores de la información y de las necesidades de los ciudadanos, en Colombia, los gobernadores departamentales ven en los alcaldes municipales a copartidarios o a opositores políticos. Bajo esta tradición de orden político, se hace muy complejo el desarrollo y la asociatividad territoriales.

La figura prefectoral estuvo vigente hasta el año de 1964, a partir de esta fecha, se crea una nueva circunscripción, “La Región”, ya que el gobierno francés comprendió que esta se adaptaba mejor a las necesidades de mega

infraestructura de los territorios (Urteaga, 2011). En este orden de ideas, Colombia se encuentra a más de 50 años de retraso en la organización del territorio por medio de regiones en la forma en que funciona en el sistema francés, lo cual resulta del todo relevante para los propósitos del presente trabajo y en general al logro de unos resultados satisfactorios por parte de los esquemas asociativos territoriales en nuestro país.

En este orden de ideas, y dadas las características de su sistema administrativo y su propia realidad social y política, Colombia presenta una organización de su territorio que dista del modelo de regiones propio del sistema Francés, pero del cual puede reivindicar aspectos muy llamativos en pro de su propio desarrollo territorial, lo cual resulta del todo relevante para los propósitos del presente trabajo y en general para ese eventual avance sobre la consolidación de los esquemas asociativos territoriales en nuestro país y en particular, de las regiones como verdadera entidades territoriales.

En cuanto a lo anterior, podemos afirmar que Colombia es presa de una especie de hiperproductivo sistema legislativo que impide poner al país en sintonía con sistemas de ordenamiento territorial exitosos de países como Francia, Reino Unido o Alemania, y prueba de ello, es el rezago histórico donde destacan los casi 20 años que el Congreso de la República demoró en expedir la LOOT y los casi 9 años que tardó en corregirla - en los yerros iniciales que limitaban la viabilidad de la asociatividad territorial - e incorporar nuevas normas en la denominada Ley de regiones.

Con lo anterior se sustenta la importancia de las regiones en el desarrollo y evolución del territorio. Según lo expresado anteriormente por Urteaga, las democracias centralistas incuban en su seno un pequeño germen dictatorial respecto a la autonomía institucional como territorial, que en el caso

colombiano se expresa por medio de feudos políticos y electorales que impiden la asociatividad de los departamentos y el futuro de la RET.

Ahora bien, respecto a lo anotado anteriormente, es posible observar cómo en Colombia la Ley de regiones contempla dentro de sus objetivos fundamentales, uno de carácter esencial (y que aparece en la legislación francesa también) y que es el empoderamiento y la autonomía de los territorios locales (en especial de los municipios) como fuente y objetivo para las decisiones departamentales y regionales. Ello representa una especie de filtro para limitar el exceso de poder de los gobernadores y presidentes de asambleas regionales, es decir, la ciudadanía como constituyente primario, ejerciendo el primer nivel de control para el resguardo de los intereses colectivos en la región.

A pesar de poseer autonomía, los entes territoriales tanto en Francia como en Colombia, están supeditados presupuestal y financieramente a la aprobación por parte del legislativo nacional, de recursos necesarios para la ejecución de proyectos regionales, así como la apropiación de recursos por parte de cada una de las entidades territoriales que las conformen.

Por otra parte, en el último lustro del siglo XX, Francia complementa su legislación sobre ordenamiento territorial (Urteaga, 2011), aspecto que aun Colombia no ha logrado completar, pues, no obstante la existencia fáctica de una Región Administrativa de Planeación Especial, RAP-E Región Central (Bogotá, Boyacá, Cundinamarca, Huila, Meta y Tolima), los efectos, los impactos y sobre todo los beneficios de esta asociatividad, no llegan a los ciudadanos de las regiones rurales más apartadas, lo que desvirtúa tanto la definición como los objetivos de esta región.

1.3 Experiencia Región Rhône-Alpes-Francia

La experiencia de la Región Rhône-Alpes es particularmente interesante en la medida en que este esquema asociativo partió de percibir las diferencias de los territorios no como una barrera sino como un elemento enriquecedor para la región conformada, su esquema se basó en el aprendizaje, en la competitividad constituida por las fortalezas de cada territorio y la flexibilidad y adaptabilidad a las particularidades del entorno; este esquema exitoso de integración lo ha logrado la región a partir del diseño y apropiación de herramientas de planificación y gestión de alcance regional (Secretaría Distrital de Planeación, 2014).

B. Las Combined Authorities de Reino Unido

2.1. Las Combined Authorities en el Reino Unido y el financiamiento regional inglés

Debido a que en el Reino Unido no opera una gobernanza similar a la francesa, existe allí la figura de las “*Combined Authorities*” (autoridades combinadas) con el fin de que dos o más autoridades locales puedan aunar esfuerzos en torno al desarrollo de diferentes aspectos beneficiosos a las personas y territorios que los integran.

El punto central de las Combined Authorities es la evolución de las ciudades en metrópolis conurbadas para que sean conducidas políticamente con autonomía propia. Constituyen una estructura legal que pueden establecer las autoridades locales con o sin alcalde elegido directamente. Su legislación pertinente es la Ley de Democracia Local, Desarrollo Económico y Construcción de 2009 y la Ley de Devolución de Ciudades y Gobiernos

Locales de 2016, pueden ser creadas por dos o más autoridades locales y asumir las funciones estatutarias que les sean transferidas por Orden del Secretario de Estado Inglés más las funciones que dentro de las mismas autoridades constituyentes se acuerden compartir. (*House of Commons Library, 2017*).

Así, y pensando principalmente en las grandes áreas urbanas, la mencionada Ley de Democracia Local, Desarrollo Económico y Construcción de 2009 introdujo por primera vez en el ordenamiento jurídico inglés a las Combined Authorities como

un tipo de entidad pública, con personalidad jurídica propia y formada por la asociación voluntaria de dos o más autoridades locales y que, de acuerdo con lo que previeran sus normas reguladoras, podía asumir la gestión de determinadas competencias en materia de transporte público, regeneración urbana y desarrollo económico. (Vilalta, 2020)

Por su parte, Sandford (2019) define las Combined Authorities como

Una autoridad combinada es una estructura legal que se puede establecer a través de una orden hecha por el Secretario de Estado, a solicitud de dos o más autoridades locales. El ejecutivo de la autoridad combinada es un representante de cada autoridad miembro; o un representante de cada autoridad miembro más un alcalde elegido directamente.

La primera Combined Authority que se estableció en el Reino Unido fue la del Gran Manchester en 2011. En 2014 se establecieron cuatro Combined Authorities adicionales (Noreste, Región ciudad de Liverpool, Región ciudad de Sheffield y West Yorkshire) y desde 2019 hay diez Combined Authorities

en todo Inglaterra, ocho de las cuales tienen alcaldes elegidos directamente (*House of Commons Library, 2017*)²².

Uno de los procedimientos para establecer una Combined Authority en Inglaterra consiste en que dos o más autoridades locales, se pronuncien ante el Secretario de Estado mediante la publicación de un “esquema” firmado por la autoridad local, en el cual se manifiesta que el territorio ha llevado a cabo una construcción de gobernanza para tomar las decisiones que afecten al espacio geográfico que solicita la Combined Authority (*Sandford, 2019*).

De acuerdo con la web oficial de la Asociación del Gobierno Local (LGA por sus siglas en inglés) del Reino Unido, la creación de una Combined Authority “*significa que los consejos de miembros pueden ser más ambiciosos en su trabajo conjunto y pueden aprovechar los poderes y los recursos que les ha delegado el gobierno nacional*” y aunque establecidas por el Parlamento Inglés “*son de propiedad local y deben ser iniciadas y apoyadas por los consejos involucrados*”. (*Local Government Association, 2021*).

En el campo del financiamiento, las Combined Authorities tienen potestad para establecer algunos impuestos locales y de esta forma incrementar el recaudo de fondos. También pueden solicitar créditos, siempre bajo el

²² Las 8 Combined Authorities con alcalde elegido directamente son las siguientes: Cambridgeshire and Peterborough (@CambsPboroCA); Greater Manchester (@Greatermcr); Liverpool City Region (@LpoolCityRegion); North of Tyne (@NorthTyneCA); Sheffield City Region (@SheffCityRegion); Tees Valley (@TeesValleyCA); West Midlands (@WestMids_CA) y West of England (@WestofEnglandCA). Las 2 Combined Authorities con alcalde no elegido directamente son las siguientes: North East Combined Authority (@NorthEastCA) y West Yorkshire Combined Authority (@WestYorkshireCA). Tomado de: <https://www.local.gov.uk/topics/devolution/devolution-online-hub/devolution-explained/combined-authorities>

Para más información, pueden consultarse en el dominio mencionado los enlaces correspondientes.

principio de “*endeudamiento prudencial local*” y están facultadas además para constituir fondos de inversión y de esta manera obtener utilidades en el mercado bursátil (*Sandford, 2019*).

En el periodo comprendido entre 2014 y 2016, el gobierno central Inglés estableció los “*devolution deals*” o acuerdos de devolución, por medio de los cuales las autoridades locales podrían elegir sus alcaldías a través de elecciones populares con el fin de poder tomar decisiones de mayor autonomía en cada territorio sin tener que recurrir al gobierno central en todo momento. (*Sandford, 2019*).

En tal sentido, a través de estos “acuerdos de devolución” el Gobierno Central Inglés transfiere a las autoridades combinadas ya existentes, competencias y recursos económicos para el desarrollo de planes y proyectos ya no solo para transporte público, regeneración urbana y desarrollo económico sino “*en ámbitos tan relevantes como la vivienda, la educación, la salud pública, la seguridad ciudadana o la prevención de incendios*” sujeto al cumplimiento de importantes objetivos económicos y la adopción de importantes modificaciones en su organización interna (*Vilalta, 2020*).

Sobre el particular, el ordenamiento jurídico inglés habilita para que las Combined Authorities asuman también relevantes responsabilidades en el ámbito de desarrollo de aquellas políticas públicas más directamente vinculadas con las personas como los servicios sociales, la cultura, la seguridad pública o el empleo. (*Vilalta, 2020*).

Ahora bien, no obstante, el potencial de la figura de las *Combined Authorities* en el Reino Unido, ello no significa que no siga imperando un esquema de poder centralizado desde el gobierno de Londres. Los cambios en relación

con las políticas del ordenamiento territorial en el Reino Unido (y que pueden ser de importante relevancia en el caso Colombiano) hacen parte de una constante evolución en la medida en que los proyectos desarrollados por las *Combined Authorities* puedan generar mayor nivel de bienestar y desarrollo social a las comunidades que habitan los territorios que la integran.

Lo anterior sin duda constituye un insumo y un antecedente muy relevante desde la perspectiva comparada, para una eventual constitución de un esquema asociativo como la RAP-E Región Central en forma de entidad territorial en Colombia.

Consideramos que la experiencia del reino unido en el ámbito de integración de sus territorios a través de las *Combined Authorities*, puede contribuir de manera muy significativa a la potenciación y fortalecimiento de la asociatividad territorial en Colombia como veremos más adelante.

C. Otros modelos de ordenación del territorio

3.1 Experiencia Berlín–Brandenburgo – Alemania

Se considera pertinente mencionar el caso de Alemania, donde alrededor del año 1989 se generaron cambios geopolíticos que demandaron el inicio de un proceso de adaptación como estado unificado; en el marco de dicho reto, se requirió la necesidad de un manejo como área metropolitana entre Berlín y su zona periférica. En ese sentido, la regionalización en este país debió atenderse desde la planeación, donde las principales características para el abordaje de este proceso de integración fueron la construcción de planes de desarrollo conjuntos y la conformación de parques y foros regionales desde los cuales se desarrollaban “ideas” potencialmente beneficiosas para todos

los actores involucrados, motivando así la voluntad política y la proactividad en torno a proyectos de impacto regional. Lo anterior es consistente con uno de los criterios que la RAP-E define como elemento necesario para su dinamización en Colombia *“es necesario habilitar un escenario y unos canales adecuados para el diálogo permanente y fluido entre los responsables de máximo nivel y los técnicos, en el cual se pueda acordar y construir el modelo”* (Secretaría Distrital de Planeación, 2014).

3.2. Experiencia Comunidad Autónoma de Madrid (España)

Cerca del año 2020 en España se puso en marcha el Plan Regional de Estrategia Territorial de la Comunidad de Madrid (PRET), en cual se caracterizó por ser respetuoso de la autonomía organismo y territorial vinculado, pero al tiempo adaptable a la evolución de los fenómenos sociales y económicos de cada territorio. De acuerdo con lo anterior, se constituyó un modelo de planeación que responde al principio de la “acción territorial concertada”, para lo cual fue fundamental el desarrollo de un marco legislativo regional, e instrumentos con enfoque regional, sin descuido de las necesidades particulares de los territorios.

3.3 Los aportes de las experiencias internacionales a la configuración de las Regiones y el desarrollo territorial en Colombia

Habiendo hecho el diagnóstico de las “Regiones” en Francia y las “Combined Authorities” del Reino Unido, es posible afirmar que uno de los principales aportes de las experiencias internacionales para el desarrollo territorial colombiano y en particular para las Regiones Administrativas de Planeación Especial RAP-E, es la pérdida paulatina del monopolio administrativo y

financiero del gobierno central sobre todo el territorio nacional (Urteaga, 2011).

Otro aporte significativo y que, si bien aún no se materializa, es el modelo de estructura orgánica, directiva y jerárquica que establecieron las regiones, especialmente en Francia. Esta, aunque no solucione de inmediato las imperfecciones y los riesgos financieros y de corrupción para las regiones, queda como referente para que, con la participación de la ciudadanía, el control sobre los proyectos y los recursos destinados para estos, se lleve a cabo de forma eficaz y eficiente. Una de las ventajas para los países de Europa en este sentido, la determina la autoridad y el peritaje de la Comunidad Económica Europea como centro madre de la integración regional de gran parte de los países del Viejo Continente.

Adicionalmente, las experiencias de ordenamiento territorial francesa e inglesa, le dejan a Colombia uno de los legados más importantes para que a pesar del paso de los años, los ciudadanos cuenten con el respaldo constitucional en lo referido al ordenamiento territorial, impidiendo interpretaciones sesgadas o distorsionadas que pongan en riesgo una de las herramientas más valiosas para la modernización estatal y el desarrollo regional. Se hace referencia puntual, al artículo 1° de la Constitución política de Colombia.

Un aporte más al ordenamiento territorial por parte de la comunidad francesa es el ubicar al ciudadano como centro de las políticas y las decisiones territoriales en tanto este es el actor principal de cualquier espacio físico, debido a su relación con el territorio en el que habita (*Urteaga, 2011*).

Se considera pues que la experiencia Región Rhône-Alpes-Francia es interesante y un modelo para la RAP-E, en la medida en que se observa cómo la diferencia de los territorios se emplea como elemento potenciador de la competitividad, y además de ser un modelo de adaptabilidad la cual, como se mencionaba anteriormente, es fundamental para que los esfuerzos generados en torno al desarrollo tengan un impacto significativo y respondan a las necesidades cambiantes de la región y los territorios que le conforman.

Sin duda una contribución significativa para tener en cuenta en los procesos de asociatividad territorial en Colombia es la gobernanza. Si bien en Colombia el concepto viene siendo estudiado e incorporado desde el punto de vista político, aún hace falta un modelo y una metodología para su conceptualización e implementación eficaz e integral. La gobernanza se ha constituido en las dos últimas décadas como un eje indispensable en los temas de descentralización administrativa y de ordenamiento territorial en el país, debido a su amplio contexto democrático, permitiendo el empoderamiento y la participación de la ciudadanía en los procesos de desarrollo de sus territorios.

Del modelo del Reino Unido es importante destacar que a pesar de que existe un fuerte dominio por parte del gobierno central para la toma de las decisiones relacionadas con la territorialidad, el nivel de responsabilidad del Estado con las regiones y las localidades es incuestionable. La preocupación por la estabilidad económica a partir de garantizar el empleo y el bienestar de los ciudadanos es una responsabilidad que merece ser replicada. Es un esquema que restringe la autonomía de los territorios pero que se ve compensada con la acción del Estado de forma pertinente y sobre todo oportuna.

Un aporte relevante desde el modelo francés a la configuración de las Regiones Administrativas de Planeación RAP en Colombia, y que reviste gran importancia debido a la cultura política nacional es, la conformación de los consejos de dirección de las RAP, ya que estos tienden a configurarse como centros de poder político y bastiones de corrupción y malversación de los fondos públicos. En el modelo de ordenamiento francés, la elección de los miembros que dirigen administrativa y financieramente las regiones, se lleva a cabo por medio del voto popular, esto garantiza una alternancia adecuada del poder y un control estatal y ciudadano más riguroso.

Respecto a la experiencia alemana con el caso Berlín–Brandenburgo, se destaca la capacidad de esta nación para desarrollar diferentes espacios de integración como los foros y los parques regionales donde se propiciaban los encuentros entre los territorios participantes, no solo para discutir sobre necesidades emergentes sino también para la generación de ideas beneficiosas para todos los participantes, promoviendo el interés y la voluntad política en el desarrollo de proyectos, ya que dicha voluntad se ha constituido como una barrera en Colombia para dinamizar las potencialidades de constituir la RAP-E.

De la experiencia española se puede destacar que para la conformación de esquemas asociativos no solo hace falta voluntad política, sino también la constitución de todo el marco normativo necesario para que sea viable la consolidación de iniciativas; en Colombia se han empezado a desarrollar esfuerzos en donde, en respeto de la autonomía de los territorios, se generan esquemas tanto a nivel de financiación, como a nivel de competencias y funciones que permitan el fortalecimiento y dinamización de las RAP.

CÁPITULO TERCERO: LA ARTICULACIÓN DE LA RAP-E REGIÓN CENTRAL CON EL DISTRITO CAPITAL Y SU EVENTUAL CONFORMACIÓN COMO ENTIDAD TERRITORIAL

A. La Región Administrativa de Planeación Especial –RAP-E- Región Central y su interacción con Bogotá, D.C.

1.1 Organización territorial y administrativa de Bogotá

La organización político-administrativa de Bogotá, D.C. a comienzos del siglo XX se encontraba enmarcada dentro del régimen municipal ordinario. Su extensión geográfica y su densidad demográfica no ameritaban que se le concediera la autonomía y el especial tratamiento jurídico político que tiene hoy. A partir del año de 1905 con la expedición de la Ley 17²³ (Corredor, 2001) se organizó como municipio Distrito Capital, administrado por el Gobierno Nacional, con los límites señalados por la Ley 26 de 1883²⁴ del entonces Estado de Cundinamarca y su alcalde nombrado directamente por el presidente del país. Tres años más tarde se creó el Concejo Municipal y se le asignaron funciones de agente ejecutivo al alcalde de la ciudad.

Más adelante, para el año 1945 y por medio del Acto Legislativo No. 01 del mismo año, se determinó que la ciudad se organizaría como Distrito Especial y la conformación de su organización pasa a depender de la decisión del legislador. Para el año 1954, por mandato del Decreto 3640 Bogotá deja de estar sujeta al régimen municipal ordinario y se la confirmó como la Capital del país, esta vez, ya separada del Departamento de Cundinamarca (Corredor, 2001) A partir de allí, la ciudad fue consolidando su autonomía

²³ (Abril 11) “Sobre división territorial”

²⁴ (Diciembre 10) “Que fija los límites que ha tenido el Distrito de Bogotá”

política, administrativa y económica, en gran medida producto de su crecimiento y expansión como también por ser la sede principal del gobierno nacional, del poder legislativo y del poder judicial.

En este contexto, Bogotá comienza a ejercer su “hegemonía” territorial en perspectiva – particularmente – de los departamentos limítrofes a ella, por medio de la cual, logra la necesaria cooperación de estos alcanzando beneficios económicos que día a día la potenciarán como el centro político y económico más importante del país. Para ello, Bogotá ya como ciudad, utiliza con sus vecinos lo que (Abramovay, 2006) cataloga como “*cooperación ajena*”, lo que le permite por esa vía alcanzar estatus de dominación social y económica.

Lo anterior, contrastado – por ser yuxtapuesto – con lo manifestado por Castro (2017) cuando expresa que

Los grupos poblacionales buscan constantemente la mejor forma de relacionarse en el territorio que habitan y la forma e intensidad como aprovechan los recursos disponibles en este, con el fin de elevar su calidad de vida y disfrutar un ambiente sustentable (Castro, 2017, p. 125).

En medio de esta tensión teórica, el modelo de desarrollo territorial de Bogotá parece estar más lejos de lograr los propósitos expuestos por Castro y se acerca más a la consolidación de orden local decisivo que nos explica Abramovay.

Dentro de este contexto y para los propósitos de la presente disertación, es preciso que hagamos énfasis en las condiciones fácticas de la ciudad de Bogotá, D.C. hoy. Ello significa tener claro que la ciudad tiene una alta

concentración de la riqueza, elevados índices de pobreza, informalidad y exclusión, donde la distribución espacial de la población en la geografía de la ciudad, evidencia un patrón de segregación de origen socio económico, en el que los grupos con menores ingresos se ubican en las zonas sur y suroccidental de la ciudad, mientras que los hogares de mayores ingresos se sitúan al norte (*Jiménez, 2014*), lo que no es propiamente sinónimo de calidad de vida ni de ambiente sustentable, como tampoco fuente de inspiración y/o motivación para el desarrollo regional de los territorios integrantes de la RAP-E Región Central como creeríamos que debería ser.

Así, las complejas dinámicas en las que se ha conformado la estructura poblacional de Bogotá dificultan la conceptualización del modelo de desarrollo territorial en sus habitantes. Un ejemplo de ello es la gran cantidad de población flotante y de inmigrantes - llegados de las diferentes partes del país y ahora incluso en gran medida del exterior del país – en busca de nuevas oportunidades que profundizan el desarraigo y aíslan la identidad de los pobladores con el territorio. En consecuencia, la construcción de lazos sociales como un elemento esencial en la concepción territorial se difumina en los variados y permanentes conflictos que alberga Bogotá en su cotidianidad (*Carreño, 2001*)²⁵.

Bogotá, D.C. cuenta con un régimen especial de orden normativo (y político administrativo de estirpe constitucional) que les permite a sus administradores mostrar resultados visibles en sectores específicos (*infraestructura especialmente*), pero que no es suficiente en el logro de

²⁵ Para Carreño e Infante (2001) el primer paso para fortalecer lo que los ciudadanos piensan sobre el territorio que habitan, es la construcción de vínculos basados en las posibilidades de bienestar y logro de sus sueños, en un espacio físico que les brinde opciones de trabajo e ingreso digno y suficientes para continuar aportando al desarrollo del territorio.

metas territoriales de gran escala, vbgr. la interacción para el desarrollo territorial que tienen esquemas asociativos como la RAP-E Región Central, lo que implica la necesidad de realizar profundos estudios de orden sociológico, político y económico que le impriman un verdadero sello de modelo de desarrollo territorial.

Dentro de esta dinámica, es posible afirmar que el régimen especial de Bogotá, D.C. establecido por el Decreto Ley 1421 de 1993 (en desarrollo del artículo 41 transitorio de la Constitución Política de 1991) y el modelo de desarrollo territorial que la ha caracterizado – en especial desde que fue erigida como Distrito Capital por la misma Constitución de 1991 – tienen poco que ver con la estructura actual que tiene la RAP-E Región Central, sus competencias, funciones, recursos y la configuración de las dimensiones orgánicas e institucionales. Esto en gran medida se debe a que, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial de 2011 así como la Ley de Regiones de 2019 – a las que ya hemos hecho referencia en capítulos anteriores –, establecen y dejan en claro (en claro respeto a los principios constitucionales claro está) la conservación de la independencia y la autonomía de cada uno de los miembros o socios de esta.

En este sentido, la delimitación de las competencias, funciones y recursos de la RAP-E Región Central y la ciudad de Bogotá, D.C.– por la propia (y particular) estructura del Estado Colombiano a la que hemos hecho referencia desde el inicio de este trabajo – se encuentran tan estrictamente definidas que parecen no entrecruzarse en ningún momento, lo que en términos del desarrollo territorial que pretende la RAP-E Región Central es sin lugar a dudas problemático, en especial cuando el gobierno de la ciudad capital no muestre interés político por aquella.

Probablemente el aspecto más claro en que la RAP-E Región Central y Bogotá, D.C. comparten desde sus dimensiones jurídico políticas particulares, es el tema de los recursos (*y la apropiación de los mismos*) que se encuentra explícito como un compromiso dentro del acuerdo de voluntades firmado por los mandatarios de los Departamentos integrantes de la RAP-E (Boyacá, Cundinamarca, Meta, Huila y Tolima) y la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. en donde se concertó la entrega de unos recursos específicos para el funcionamiento del esquema asociativo. Por lo demás, todos los entes territoriales que conforman la RAPE Región Central conservan su autonomía en claro cumplimiento a la constitución y las leyes expedidas al respecto, siendo el caso de Bogotá tal vez el más emblemático dado su régimen jurídico político especial como Distrito Capital.

Al respecto, es importante resaltar que, de acuerdo a la Secretaría Distrital de Planeación (2012) de Bogotá, D.C. - en su documento técnico de soporte para la constitución de la RAP-E Región Central- , *se considera la importancia que tienen en el mundo de hoy las ciudades región como promotoras de procesos de integración, lo que no significa que estas sean el centro principal de los objetivos de la integración regional, hecho que es palpable en la mayoría de análisis que se vienen haciendo al proceso de constitución de la RAP-E Región Central en torno al papel que juega Bogotá dentro de ella*²⁶.

Para mostrar la facticidad de lo anterior, basta remitirse a las normas ya citadas en el transcurso de este trabajo, en especial Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) de 2011 y la “Ley de Regiones” de 2019, como normas según las cuales – y siguiendo el principio democrático de equidad e igualdad en su aplicación –, no se contempla que una determinada

²⁶ Sobre este aspecto tuvimos oportunidad en el capítulo 2 de retomar algunas experiencias internacionales referentes de la integración regional, con especial énfasis en los modelos francés y británico.

región o ciudad prime sobre las demás o goce de determinados privilegios diferenciales.

Sin embargo, y producto de un imaginario colectivo, en Colombia (y los departamentos y la ciudad que conforman la RAP-E Región Central no son la excepción) se viene produciendo hace varias décadas una segmentación territorial con base en indicadores económicos y productivos que van dejando rezagadas a muchas regiones del país y sumen en la pobreza a aquellas que no presentan estadísticas de importantes aportes al PIB nacional (*Ospina, 2019*).

Partiendo de lo anterior, en Colombia una cosa dictan las leyes y otra muy distinta la tradición y las realidades imaginadas expuestas, entre otros, por (Harari, 2020) y que, en lo concerniente a la RAP-E Región Central, se traduce en la caída permanente dentro del yerro de asumir que Bogotá, D.C. es el “territorio principal” – y para algunos sectores casi que el “único relevante” – de esta nueva unidad geográfica, relegando la conceptualización holística de un territorio conformado por seis diferentes entes territoriales que pierden protagonismo (al menos formal) debido a la muy mentada capacidad económica y gubernamental de la capital del país.

En este orden de ideas, esta nueva institucionalidad tardará mucho en alcanzar sus objetivos si no redirecciona de forma correcta su visión colectiva y su filosofía de integración para el desarrollo común, más allá del cumplimiento de los requisitos normativos que la Ley 1962 de 2019 le establece para su transformación en Región Entidad Territorial. Esperamos que, de alguna u otra manera, el presente diagnóstico pueda contribuir a este propósito.

Lo mencionado indica que, dentro de la lógica del Estado Colombiano, lo más importante no son los recursos financieros y presupuestales disponibles al momento de poner en marcha una organización para el desarrollo territorial como la RAP-E Región Central, como tampoco el mero interés en su conformación. Colombia es una sociedad que políticamente ha establecido un imaginario según el cual, la administración pública (hoy autoridades) se creó con el fin de ejecutar un plan de gastos como ocurre actualmente en todo el territorio nacional. Bajo este enfoque, se perdió la capacidad de planificar el futuro de la forma como lo hacen las sociedades industrializadas analizadas en el capítulo tres de esta investigación, las cuales interpretan la administración del estado partiendo del concepto de bienestar general y del cuidado de los recursos (*Moreno & Minor, 2017*).

En esta perspectiva, la base fundamental para conceptualizar la RAP-E Región Central parte del estudio de aquello que significa el *estado social de derecho*, establecido en la carta constitucional de 1991 y por medio del cual se le otorga todo el poder de decisión al soberano, es decir al pueblo, a los ciudadanos, aquellos que en definitiva dinamizan todas las interacciones que se presentan en el territorio, para el caso presente, la RAP-E Región Central. Y en este caso no solamente se trata del cumplimiento formal del requisito de refrendación a través de referendo de los ciudadanos de los Departamentos y la ciudad capital que la conforman, sino de la interrelación de los tres conceptos fundamentales de ese Estado Social de Derecho: la evolución, el holismo y el bien común (Ver Figura 3).



Fuente: Elaboración propia

El concepto de evolución se refiere al paso de un estado del territorio a uno de orden superior, lo cual solo ocurre con las ciudades y municipios de mayor importancia en cada ente territorial, desconociendo a los de menor tamaño geográfico y financiero. Para el caso de la RAP-E Región Central, se debe aclarar que, en su conjunto, cuenta con 353 municipios incluida la ciudad de Bogotá (DANE, 2018). Si se realizara un análisis comparativo e histórico, posiblemente los resultados en el renglón de evolución territorial no serían los imaginados o los esperados.

En este contexto, Bogotá, D.C. y las capitales de los departamentos asociados en la RAP-E Región Central (Tunja, Villavicencio, Neiva e Ibagué) son generalmente quienes reciben el mayor beneficio proveniente de los proyectos desarrollados por esta. Esto se debe a la ya mencionada concepción reduccionista por medio de la cual se afirma que Bogotá es el eje principal para el funcionamiento y desarrollo territorial de la RAP-E Región Central, lo cual no corresponde ni a lo establecido en las normas ni a la realidad territorial de la región.

La evolución territorial para (Hernández, 2020) incluye un salto cualitativo de lo endógeno, económico, centro-periferia, distritos industriales, cadenas de

valor, contexto de negocios y estrategias de desarrollo territorial y humano que la RAP-E Región Central, en la perspectiva de Bogotá, D.C., todavía no alcanza.

Por otra parte, y lo de mayor importancia en este estudio, es la preocupación por la simplificación del análisis contextual de la RAP-E Región Central, ubicando – y reduciendo su potencialidad – a Bogotá, D.C. como centro principal. La concepción de la organización del territorio en los casos que exponen las normas (LOOT y Ley de Regiones) debe concebirse desde un enfoque o modelo holístico, que, definido por (De Freitas, 2018) nos indica que:

(...) todas las propiedades de un sistema dado (biológico, químico, social, económico, mental, lingüístico, entre otros), no pueden ser determinados o explicados por las partes que lo componen por sí solos. Es decir, el sistema como un todo determina cómo se comportan las partes. El holismo enfatiza la importancia del todo, que es más grande que la suma de las partes (propiedad de sinergia), y da importancia a la interdependencia de éstas. Se llama holismo al punto de vista que se interesa más por el todo que por las partes (...) (De Freitas, 2018 p.19).

En estos términos, la Región Central se viene definiendo y buscando su identidad territorial y sus fines bajo una dependencia notoria de la ciudad de Bogotá, D.C. desvirtuando y desarticulando de esta manera, la importancia – y la potencialidad productiva, económica, poblacional y cultural – de los demás elementos integrantes de ese sistema regional, subestimando a los territorios de los departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Huila, Meta y Tolima; por lo cual se establece una realidad imaginada en torno a que la capital del país es el eje del cual depende el desarrollo territorial de la RAP-

E Región Central. Bajo esta perspectiva, son más importantes las partes que el todo, esto ocurre debido a la condición de Bogotá como la ciudad más grande de Colombia, y en la cual se llevan a cabo las dinámicas socio económicas, políticas y culturales de mayor impacto para el país. Pero esta condición no se puede trasladar de facto a un nuevo ente territorial, regido por normas, presupuestos y características diferentes, aunque pertenezcan como de hecho lo hacen, al mismo país.

De esta manera, mientras la RAP-E no se conciba bajo un modelo holístico de conformación territorial y desarrollo integral, será muy complejo alcanzar metas de alto impacto en todo su territorio. En su definición, (De Freitas, 2018) expone claramente que las propiedades de un sistema –para el caso, la RAP-E Región Central– no pueden ser explicados por una sola parte del sistema –el caso de Bogotá, D.C.- ya que son diversas las variables de todo orden que caracterizan a la Región Central del país y las cuales incluso podrían terminar sumando o aportando mucho más a Bogotá que está sola a toda la región unida.

Manifiesta De Freitas que el todo determina cómo se comportan las partes; lo cual sustenta la teoría de que es el momento de comenzar a ver la RAP-E Región Central desde su integralidad como territorio y su impacto en cada uno de sus asociados, más no observar a toda la región como un apéndice de Bogotá D.C.

De otra parte, como se aprecia en la figura 2, la RAP-E Región Central tiene dentro de sus objetivos, el beneficio para cada uno de los departamentos que la integran y la ciudad de Bogotá. A este beneficio se le conoce como *bien común*. El bien común tiene la particularidad de que no discrimina a ningún miembro del territorio para el goce de los beneficios logrados producto de la

integración de los entes territoriales, y por ahora esto no es una realidad total para los pobladores de la Región Central, los cuales alcanzan unos 14.7 millones de habitantes (*DANE, 2018*).

El concepto del bien común también llamado *buen vivir*, son ideas que han venido cobrando fuerza en el mundo intelectual y académico de hoy. Existen puntos de encuentro como de controversia al respecto. Esto se explica en la mayoría de los casos por las inmensas desigualdades sociales que marginan a la mayoría de la población y catapultan económicamente a unas minorías. El bien común de la humanidad se relaciona íntimamente con la forma de organización social y política de las comunidades, sus principios y valores éticos en la búsqueda de una utopía del bienestar general que sea verdaderamente materializable (*Houtart, 2011*).

Al revisar lo anteriormente expuesto y relacionarlo con la forma en que se viene conceptualizando la RAP-E Región Central, se observa nuevamente como, en la práctica, existe un fuerte interés (no explícito) por el bienestar de la ciudad de Bogotá y sus habitantes, en contraposición al mandato legal (LOOT y Ley de Regiones) y constitucional (estado social de derecho) que pone en riesgo de soslayar necesidades básicas de los habitantes de los otros territorios (Departamentos) que la conforman.

En este sentido, la RAP-E Región Central está expuesta a ser imaginada bajo los preceptos de individualismo y desarrollo del mercado por encima del bien común - propios del modelo neoliberal como proyecto político nacional de Colombia a partir de la década de los 80 del siglo XX y de las políticas multilaterales posteriores a la Segunda Guerra Mundial y lideradas por los Estados Unidos (*Ahumada, 1996*) –, lo que desvirtúa los objetivos que se propusieron los integrantes de este proyecto de desarrollo territorial en los

acuerdos firmados por los mandatarios locales en su momento (*Secretaría Distrital de Planeación, 2012*).

A este respecto, resulta preciso mencionar como, algunos países europeos (en especial Italia) vienen poniendo sobre la mesa de discusión un análisis comparativo entre los conceptos de *buen vivir* y *bien común*. El primero - con explícita referencia en varias constituciones políticas de América Latina - soslayando los derechos de los ciudadanos e invisibilizando un concepto de mayor envergadura social, política, económica y cultural como lo es, de hecho, el segundo, que como bien común “desborda los límites de un proyecto meramente económico, social o político” (*Belotti, 2013*).

Consideramos que la RAP-E Región Central, tal como se encuentra concebida hoy – y con mayor preocupación en su tránsito hacia una Región Entidad Territorial –, se encuentra un poco huérfana de conceptualización en este sentido, lo que implica un análisis profundo de su dimensión en torno al bien común como dinamizador de lo holístico para el logro de una efectiva evolución territorial.

La Región Central tendrá en esta perspectiva que ser reflexionada de manera más amplia en su filosofía, dentro de los elementos del Estado Social de Derecho citados en la figura 2. Es una condición *sine qua non* para que los objetivos de desarrollo territorial acordados por las partes que la integran se puedan alcanzar. Es momento de abandonar la simplista visión del territorio únicamente desde lo presupuestal, para dar el salto a la construcción de un territorio ideal que verdaderamente se proyecte y trascienda desde lo local, lo regional, lo nacional, lo continental y lo global.

La RAP-E no es solo ni principalmente Bogotá, D.C. no obstante al ser su territorio el más grande y estar su sede allí ubicada, la región está por encima de la ciudad, ese es el fundamento jurídico filosófico que concibieron la constitución y las normas especiales. Entre tanto dicho paradigma no se supere, es muy posible que los esfuerzos que se hagan para la integración regional no pasen de ser un interés legítimo que no potencializa la dimensión jurídica favorable en la búsqueda del mejoramiento de la calidad de vida de habitantes y pobladores de todos los territorios que la integran.

1.2 Interacciones entre entidades territoriales

Luego de reflexionar acerca de la interacción de la RAP-E Región Central con Bogotá D.C. y de hacer claridad en que tal interacción está dada por un paradigma no funcional, a continuación, se aborda y se explican las interrelaciones necesarias dentro de esta, en la búsqueda de un desarrollo territorial integral y holístico.

La figura 3 presenta la dinámica entre los actores que generan la gobernanza en un territorio y que la RAP-E Región Central no ha concretado de forma correcta. Nuevamente bajo el paradigma de la dependencia de Bogotá como eje de la región, el cuerpo ejecutivo de la entidad no ha logrado integrar sistémicamente a los principales actores regionales que definen la manera en que este ente regional será gobernado para alcanzar sus objetivos.

En primer lugar, se encuentra la sociedad civil, definida como la forma de organización de los ciudadanos que están por fuera de los organismos de poder del estado: ejecutivo, legislativo y judicial; y que buscan de manera colectiva influir o participar en la toma de decisiones que los afectan directamente (*Maynz, 2001*). En este renglón, no se conoce dentro de la RAP-

E Región Central ningún tipo de sistema de información que dé cuenta de todas las organizaciones civiles que existen en su territorio y que deberían tomar parte en la construcción del plan estratégico de esta, así como de su participación en la elección de su equipo administrativo.

Para (Maynz, 2001) la sociedad civil es el actor fundamental que aglutina a los ciudadanos y en función del cual se construyen las políticas, las normas y los proyectos que garanticen su bienestar. La RAP-E Región Central no cuenta con la participación de la totalidad de las fuerzas y expresiones de la sociedad civil dentro de los territorios que la integran, para la toma de las decisiones, lo que la expone a hacer débil y vulnerable institucionalmente a pesar de las grandes fortalezas que como región tiene en todos los renglones.

Es la participación de la sociedad civil por medio de instituciones como: juntas de acción comunal, agremiaciones económicas, iglesias, sindicatos, organizaciones populares formales e informales, medios de comunicación, ONG's, entidades académicas y de investigación, etc., como la RAP-E Región Central podría ayudar a fortalecer su institucionalidad y validar su legitimidad y potencialidad ante la misma comunidad (*Neme, et al. 2014*) como principal beneficiario de su existencia.

Si la Región Central realmente integra a la sociedad civil como eje central para su objeto institucional, toda la región sabrá y conocerá de su existencia y podría ser masiva la participación ciudadana y democrática para su fortalecimiento como institución de la identidad regional de esta parte central de Colombia. Si ello no ocurre, seguramente serán pocas las organizaciones de la sociedad civil de la Región Central que participan en la construcción de los proyectos regionales.

El segundo actor esencial para la gobernanza de la RAP-E es el sector privado, también conocido como sector productivo, al que deberá integrar de manera activa y que conforman todos aquellos ciudadanos que como personas naturales o jurídicas participan de las actividades económicas en todos los sectores de la economía: primario, con las actividades agrícolas y de extracción de recursos naturales; secundario, con la transformación de materias primas y comercialización de las mismas; terciario, con aquellas organizaciones económicas que prestan todo tipo de servicios; cuaternario, compuesto por quienes desarrollan actividades basadas en la investigación y el conocimiento; y el quinario, que aglutina todas aquellas actividades económicas derivadas de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (*Gestión Digital, 2019*).

La Región Central parece no contar con un inventario real de todas las unidades productivas de la región, las medianas y grandes empresas que generan la dinámica económica en cada departamento, por lo que es complejo diseñar proyectos y formular estrategias que integren a todos los sectores económicos de la región, generando una riqueza acorde a los recursos con que cuenta el territorio.

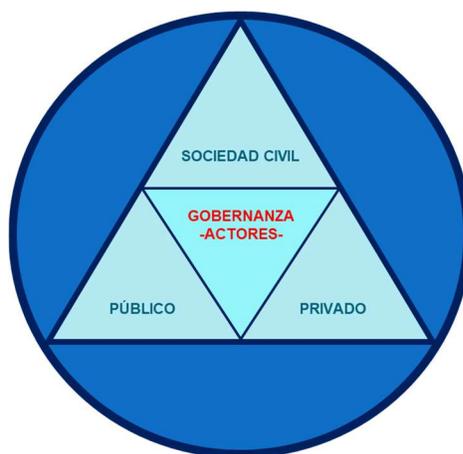
Esta ausencia de un análisis holístico que hemos venido mencionando, conlleva al desaprovechamiento de los recursos, las potencialidades y en últimas, la productividad de cada territorio que integra la RAP-E Región Central (en especial de los Departamentos), centrando así todos los intereses en la capital Bogotá con el riesgo de mantenerse como proyecto regional al margen de las dinámicas y tendencias actuales de la economía.

De otra parte, el sector público como dinamizador determinante de la gobernanza es un aspecto importante que también podría catalizarse en el

devenir de la gestión propia de la RAP-E Región Central: los 353 alcaldes y concejos municipales, 70 diputados, 44 representantes a la cámara y 19 senadores de los territorios que la conforman, constituyen un grupo de 486 administradores y legisladores (*Datos abiertos, 2020*) suficientes para gestionar diferentes proyectos de ley y de recursos para el desarrollo propio y común en la RAP-E Región Central. Desafortunadamente, hasta el momento no se conocen acciones concretas originadas en la gestión de estos funcionarios públicos que tengan alto impacto en la RAP-E Región Central como forma de integración regional y que estén dirigidas particularmente a ser desarrolladas por medio del órgano ejecutivo de la misma.

Como se aprecia, la construcción de la gobernanza es fundamental para el buen gobierno y la gobernabilidad, generando coordinación, cooperación y compromiso por parte de los actores regionales a través de una correcta gestión organizacional de la entidad. Este es por tanto un reto adicional de la RAP-E Región Central en la consecución de sus propósitos.

Figura 4 Modelo de gobernanza para la RAP-E-RC



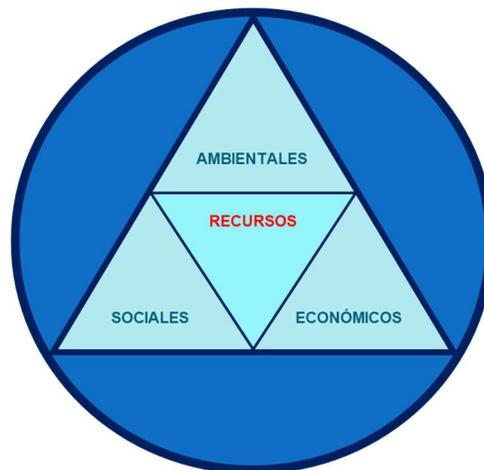
Fuente: Elaboración propia

Los actores en una combinación sinérgica hacen uso adecuado de los recursos con el fin de maximizar los beneficios para una región. Estos recursos son: ambientales, económicos y sociales tal como se señala en la figura 4. En el caso de la de la RAP-E Región Central, los departamentos que conforman, comparten recursos de índole económico, geográfico, biológico, ambiental y humano, etc., cada uno de los cuales brinda la posibilidad de integrar una gran canasta de productos y servicios que presentados de forma individual crearía dificultades para su producción y comercialización.

En ese contexto, se destaca que la Región Central comparte en el río Magdalena, el río Suárez, el río Chicamocha, la laguna de Guatavita y el lago de Tota grandes ecosistemas y cuerpos de agua que se integran con sectores de serranías nevadas, desiertos, llanuras, valles, selva y cordillera; reafirmando nuevamente que el todo no lo constituye únicamente la ciudad de Bogotá y que el cambio de imaginarios y de paradigma para el logro de sus propósitos es posible (*Campos, et al., 2010*).

De igual manera, históricamente los territorios que integran la RAP-E se han caracterizado por un desarrollo de su economía basado en las actividades agrícolas y agropecuarias, con poco énfasis en la industria y las nuevas tecnologías (*Campos, et al., 2010*) lo que se convierte en un reto para la administración del esquema de integración.

Figura 5 Modelo de integración de los recursos en la RAP-E-RC



Fuente: Elaboración propia

Los recursos de la RAP-E Región Central son dinamizados por el componente social, es decir que son las personas que habitan y ocupan los territorios que la conforman, quienes desde su cultura y el ADN regional – con sus particularidades propias – logran la simbiosis adecuada para la interacción entre lo ambiental, lo económico y lo social.

En el paradigma reduccionista, para Bogotá D.C es supremamente difícil liderar y controlar los recursos de una región con 17.8 millones de hectáreas, con la salvedad de que ninguna norma la faculta para estar en condiciones de superioridad frente a los demás departamentos integrantes de la RAP-E Región Central.

En Colombia, técnicamente, la estructura de la población se divide en 34 grupos, de los cuales 17 grupos son para el género masculino y 17 para el género femenino. Esta estructura es supremamente importante para el diseño de políticas de impacto social y es un aspecto al cual la RAP-E Región Central no parece haberle dado la importancia que tiene como variable del

desarrollo y por lo tanto la definición de proyectos regionales de orden social queda sin piso técnico, pues con dicha información se pueden realizar proyecciones de consumo, de educación, de salud, de cultura, etc. No se destaca dentro del plan estratégico de la RAP-E Región Central ningún proyecto que tenga como base el análisis de la estructura social de sus territorios y cuenta con datos globales sobre la población de Bogotá y de las capitales de sus departamentos solo como datos informativos generales pero un carácter de insumo determinante en la composición y elaboración de proyectos y asignaciones presupuestales (*DANE, 2018*).

En la medida en que la Región Central conozca y utilice la información de la estructura poblacional de la región, podrá construir un plan estratégico que contemple holísticamente todos los elementos del sistema, para de esta manera acercarse a la evolución territorial, la cual se debe constituir en el objetivo mayor de la misma.

El producto de la sinergia entre los actores que la integran y el buen uso de los recursos disponibles, conlleva a la obtención de una serie de resultados que se clasifican en: macroeconómicos, microeconómicos y neuro económicos, como se observa en la figura 6.

Figura 6 Modelo de resultados para la RAP-E-RC



Fuente: Elaboración propia

En efecto, los resultados macroeconómicos de la RAP-E son constituidos por la suma de ingresos producto de los bienes y servicios consumidos por los habitantes de los territorios que la integran, en un lapso de tiempo de un año, lo que en términos económicos se conoce como Producto Interno Bruto (PIB), el cual se observa en la tabla 2, acompañado de las demás variables que lo determinan y condicionan (*Terridata, 2019*).

Tabla 2 Principales indicadores de la RAP-E-Región Central

| ENTE TERRITORIAL | PIB | POBLACIÓN | EXTENSIÓN Millones de Ha | ÍNDICE DE PRODUCTIVIDAD Hectárea por persona En millones |
|------------------|----------------|-----------|-----------------------------|--|
| Boyacá | 25.7 billones | 1.284.375 | 2.318.900 | 15.563.829 |
| Cundinamarca | 45.5 billones | 2.845.668 | 2.421.000 | 17.426.334 |
| Meta | 25.7 billones | 1.035.256 | 8.563.500 | 13.937.305 |
| Huila | 15.2 billones | 1.211.163 | 1.989.000 | 10.148.449 |
| Tolima | 18.5 billones | 1.423.719 | 2.356.200 | 10.461.192 |
| Bogotá | 212.1 billones | 8.281.030 | 160.500 | 673.679.635 |

Fuente: TerriData (2019)

En la anterior tabla se aprecian los principales indicadores de las entidades territoriales que conforman este esquema asociativo territorial, con datos a corte de la vigencia 2019. En relación con el PIB se observa la significativa diferencia entre Bogotá y los demás departamentos que la conforman, lo que corrobora el paradigma de liderazgo y dominio de la capital del país, en condiciones individuales. El objetivo dentro de este mismo paradigma supondría que con el liderazgo de Bogotá, los integrantes Región Central pudieran elevar su PIB de forma importante, lo que, al cabo de seis años de integración regional, no ha ocurrido.

El orden microeconómico hace referencia al nivel de organización de todas las actividades económicas que se desarrollan y que generan rentabilidad a quienes las llevan a cabo. La administración de la RAP-E tiene la función de organizar la información microeconómica de la región como insumo para el establecimiento organizado de proyectos empresariales acordes a la realidad y contexto del territorio.

El factor neuro económico se refiere al nivel de inteligencia colectiva de la población en el territorio y como esta inteligencia se adapta de manera resiliente a los cambios que el contexto vaya planteando con el paso del tiempo, como en el caso de procesos como la globalización, la adaptación a las Tecnologías de la Información u otras alternativas de integración regional.

Como lo manifiesta (López, 2013) aludiendo a Marx, la economía es la base y súper estructura de la sociedad, en esos términos, la RAP-E Región Central cuenta con las herramientas para transformar y mejorar la economía de la región y por efecto holístico la de sus afiliados y pobladores.

Ahora bien, se evidencia que esta institucionalidad no cuenta con un plan estratégico de acción económica que por ejemplo permita que la demanda de productos agrícolas y ganaderos requerida por Bogotá, sea suplida por los departamentos asociados en la Región. Acciones de este tipo son las que realmente impactarían positivamente la economía de la región en su conjunto; con implicaciones en los productores campesinos, sus formas de cultivar y producir, dando un salto cualitativo en lo operativo, lo comercial y lo tecnológico, propiciando una verdadera reforma agrícola que no requiera de su paso por el congreso, ya que esta es generada directamente por la dinámica de la región y el mejoramiento de la calidad de vida de sus pobladores.

En el renglón de la población, el número de habitantes de los departamentos congregados en la Región Central corresponde al 82% de la que habita actualmente de Bogotá. Este indicador señala que la organización de los territorios es un factor decisivo para su evolución, pero ello depende de la aplicación de un modelo organizacional que desde lo conceptual estructure el desarrollo regional, porque mientras Bogotá siga siendo la gran beneficiada en comparación a los demás territorios de la RAP-E, la LOOT y la Ley de Regiones corren el riesgo de convertirse en letra muerta y los territorios periféricos a las grandes ciudades (inclusive aquellas capitales de los departamentos que la conforman), continuarán desarticulados y alejados de una posibilidad de progreso que tardó más de un siglo en concretarse, pero que todavía requiere de mucha reflexión con miras a la evolución de la región.

En cuanto a la delimitación de funciones y recursos de la RAP-E Región Central y la ciudad de Bogotá, las cosas están más o menos claras. La Leyes orgánica de ordenamiento territorial (2011) y de regiones (2019) establecen con precisión la forma de financiamiento de este mecanismo de integración

regional, frente a lo que, ya tuvimos oportunidad de referirnos en capítulos anteriores. Las normas establecen que las RAP y las RET serán territorios con presupuesto y administración propia. En ninguna de las normas que constituyen el ordenamiento jurídico aplicable, reza que Bogotá jugará un papel diferencial en este sentido (independientemente de su PIB notoriamente superior al de los demás departamentos en su conjunto) y, por el contrario, los niveles legal y constitucional son insistentes en promulgar la integración y la cooperación como bases del desarrollo territorial.

En lo referente a las competencias, sucede exactamente igual, la ley no le otorga ninguna atribución administrativa especial a la capital del país dentro de la naturaleza, funcionamiento o propósitos de la RAP-E. La norma indica el procedimiento para que los asociados conformen su cuerpo administrativo y ejecutivo, en el cual todos los territorios miembros cuentan con las mismas posibilidades de participación. Bogotá, D.C. a la cabeza de su Alcaldía Mayor no posee ningún tipo de atribución o autonomía de decisión dentro de la organización, las decisiones se tomarán de forma colegiada entre los miembros. La máxima autoridad de la RAP-E es la Junta Directiva, conformada por los mandatarios de las entidades territoriales que la conforman o en su ausencia, por los delegados que serán los Secretarios de Despacho de las Secretarías de Planeación o las autoridades administrativas que hagan sus veces en la respectiva entidad; ellos son los encargados de reglamentar y declarar los hechos regionales que delimiten el ámbito de intervención de la entidad, establecer autoridades de tipo administrativo de orden regional para el ejercicio de sus programas, proyectos y actividades; así mismo la Junta Directiva tendrá dentro de sus funciones aprobar y establecer políticas e instrumentos de planeación, gestión en particular el Plan Estratégico de la Región central el cual tendrá una vigencia de 12 años, es decir tres periodos constitucionales y de elegir el cuerpo administrativo,

dentro del cual estará el director ejecutivo, quien se acompañará de un equipo técnico que velará por el desarrollo de cada uno de los proyectos a ejecutar en la región. (*Acuerdo Regional 07, 2019, art. 2.2.4*)

1.3 Articulación legal y operativa de la RAP-E Región Central con el Distrito Capital para el desarrollo regional.

Las alternativas de coordinación entre la RAP-E Región Central y el Distrito Capital para el desarrollo regional están dadas por la normatividad y por el acuerdo de voluntades elaborado y aprobado por los socios de esta. En dicho acuerdo se establecieron cinco hechos regionales o líneas estratégicas por medio de las cuales se diseñarán los proyectos de la RAP-E. Estas líneas estratégicas son:

- Gobernanza y buen gobierno
- Sustentabilidad ecosistémica y manejo de riesgos
- Infraestructura de transporte, logística y servicios públicos
- Competitividad y proyección internacional
- Soberanía, seguridad alimentaria y economía rural

Gobernanza y buen gobierno: Como ya se explicó en este mismo capítulo, esta institucionalidad tiene como tarea pendiente conceptualizar el significado de la gobernanza como interacción dinámica entre la sociedad civil, el sector privado y el público como engranaje central para el posterior desarrollo de las acciones de la RAP-E.

Sustentabilidad ecosistémica y manejo de riesgos: Existen múltiples factores de orden biológico y ecosistémico que benefician, impactan o deterioran la sustentabilidad natural de la región, es el caso del Río Bogotá, a través del

cual se le arrojan grandes cantidades de desechos a las poblaciones vecinas así como a los ecosistemas del Río Magdalena y el Océano Atlántico cuando este desemboca en aquellos; sin ningún tipo de retribución o indemnización por parte de la capital del país a los territorios afectados. De igual manera, en cada departamento se presentan situaciones similares originadas en su mayoría en los procesos productivos y de prestación de servicios. A través de esta línea estratégica, la RAP-E Región Central puede ayudar de manera importante a mitigar los riesgos que afectan o amenazan la estabilidad de los ecosistemas y la sustentabilidad del medio ambiente para las generaciones futuras. En este como en cada eje, se pueden llevar a cabo proyectos macro que incluyan por ejemplo la hidrografía de toda la región; los páramos, las llanuras, las selvas, las especies endémicas y los productos autóctonos y ancestrales.

Infraestructura de transporte, logística y servicios públicos: Esta línea estratégica es una de las más importantes en el campo de la producción y distribución de bienes y servicios. Proyectos como la recuperación de las líneas férreas son de gran impacto para la estructura de costos de los productores y para los consumidores por la vía del precio. El desarrollo de obras de infraestructura de gran dimensión le pueden garantizar la calidad de los servicios públicos a comunidades que históricamente no cuentan con estos, un ejemplo muy mencionado es la inexistencia de una planta de tratamiento de aguas para la ciudad de Yopal en el Departamento del Casanare o, la distribución de la energía eléctrica en la costa atlántica y pacífica de Colombia. La Región Central es una gran oportunidad para cerrar este tipo de brechas en cinco departamentos que conforman esta región.

Competitividad y proyección internacional: La Región Central cuenta como cualquier esquema asociativo territorial, con la potestad para llevar a cabo

convenios interinstitucionales con otras RAP, con departamentos, municipios u otras eventuales entidades territoriales en Colombia, así como con entidades y organismos de orden internacional. Por medio de la articulación entre la administración de la RAP-E Región Central, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, la cancillería o las embajadas internacionales, pueden llevarse a cabo proyectos de exportación e importación de bienes y servicios dependiendo de las necesidades territoriales. Por ello, la necesidad de un modelo de conceptualización holística que garantice la integración del todo para la potenciación de sus partes y potencializar la RAP-E Región Central en su conjunto y sus unidades particulares dentro del sistema.

Soberanía, seguridad alimentaria y economía rural: Históricamente en los procesos de desarrollo regional en Colombia, el sector rural ha sido permanentemente damnificado. Es contradictorio que siendo el campo el lugar por antonomasia asegurador de la alimentación de las ciudades, en Colombia se le relegue a la pobreza a través de políticas económicas que deterioran sus ingresos y por consecuencia su nivel de vida. Bogotá como ciudad región cuenta con la gran oportunidad de proporcionarles beneficios y calidad de vida a los campesinos que habitan y cultivan en los territorios de la RAP-E Región Central, sin perjuicio de exponer su soberanía ni la de ninguno de los asociados, pues las normas son explícitas al garantizar la autonomía de cada ente territorial dentro de la entidad.

Para concluir, la RAP-E Región Central y la ciudad de Bogotá D.C. se articulan legalmente por medio de la normatividad vigente establecida para esta clase de esquemas de asociatividad territorial, así como por los acuerdos específicos firmados al interior de esta para su estructura y funcionamiento. No hay ambigüedades en las normas respecto a la independencia de Bogotá, D.C. y de cada departamento y municipio que integra la RAP-E Región

Central. En tal sentido, y dado que no se comprometen los recursos de la ciudad (que son vigilados por los entes de control y el Concejo Distrital), Bogotá no debería representar un inconveniente de tipo político, legal operativo ni administrativo para el óptimo desarrollo de cualquier proyecto vinculado a la RAP-E Región Central

B. La RAP-E Región Central como eventual Entidad Territorial

Habiendo expuesto el caso concreto de la RAP-E Región Central, e independientemente de la discusión sobre la prevalencia del ente territorial departamental o el esquema de asociación territorial, lo cierto es que la normatividad vigente aplicable – concretamente la Ley de Regiones – establece que, para que una RAP (incluyendo a la RAP-E Región Central) pueda hacer tránsito y convertirse en RET, debe cumplir a nivel general con los siguientes requisitos:

- *Solicitud formulada por los Departamentos que conforman la región administrativa y de planificación (RAP).*
- *Contar con un documento técnico de soporte, el cual deberá contener como mínimo: Diagnóstico y análisis de las dimensiones técnicas y, propuesta y hoja de ruta para adelantar su proceso de conversión.*
- *La Solicitud deberá ser presentada al Congreso de la República, acompañada del proyecto de ley respectivo.*
- *Concepto previo de la Comisión de Ordenamiento Territorial.*
- *La Región Administrativa y de Planificación (RAP) debe haber funcionado como tal al menos durante cinco (5) años.*
- *La decisión tomada por el Congreso se someterá en cada caso a referendo de los ciudadanos de los departamentos que conforman la región. (Ley 1962, 2019, art.9)*

Del análisis preliminar de los requisitos antes relacionados, es posible colegir que, tanto la conformación de una RAP como su eventual transición a una RET, es un proceso que demanda unos trámites (de contenido administrativo y político) complejos, y, por ende, unos tiempos extensos. Ello debido a que, de una parte, el esquema de asociatividad debe funcionar (en el caso de la RAP) durante al menos 5 años, y si a estos se suma el tiempo necesario para consolidarla y poner de acuerdo con los mandatarios de los departamentos, este lapso se extenderá mucho más.

Adicionalmente, se deberá someter la decisión del Congreso (que es una Ley) a un referendo que tiene como inconveniente, que se debe llevar a cabo en cada uno de los departamentos que conforman la RAP, votación que estará mediada por la identidad regional de cada ciudadano, los intereses políticos departamentales y la autonomía de cada uno de estos y de los municipios que los integran.

Aun cuando la Ley 1962 de 2019 dispone que la conversión de las RAP en RET solo podrá darse a partir del año 2022, la RAP-E Región Central – consideramos –, se encuentra en un escenario favorable para el cumplimiento de al menos una buena parte de las condiciones – no derivadas de la voluntad democrática electoral – para dicha conversión.

En efecto, los Departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Meta, Huila, Tolima y el Distrito Capital de Bogotá a través de sus Gobernadores y Alcalde Mayor, con el aval de las Asambleas Departamentales y el Concejo de Bogotá, se encuentran bajo un clima social y político favorable para la presentación de la solicitud formal de RET; así mismo, es importante resaltar el estado de madurez con la que cuenta la Región Central con más de siete años de años;

tiene la capacidad operativa, técnica y financiera para estructurar sus documentos técnicos de soporte con el (i) *diagnóstico y análisis de justificación técnica, dimensiones orgánica e institucional de participación en el sistema territorial colombiano “en materia de competencias, funciones y recursos”* y la (ii) *“Propuesta y hoja de ruta para adelantar su proceso de conversión, con las acciones que desarrollara en cada plazo, en función de los hechos regionales previamente definidos”*, con lo cual no debe resultar – al menos en principio – difícil el otorgamiento de concepto favorable previo por parte de la Comisión de Ordenamiento Territorial dado el carácter técnico asesor que tiene esta última.

En tal contexto, los escollos más complejos se encuentran en lo que antes llamamos las opciones derivadas de la voluntad democrática electoral y que son precisamente aquellas que pasan por la deliberación representativa propia de la construcción de las Leyes al interior del Congreso de la República y la posterior refrendación a través de referendo de los ciudadanos de los Departamentos (y en este caso la ciudad capital) que conforman la RAP-E.

Como podemos observar, el camino para que la RAP-E Región Central se transforme algún día en RET es largo y complicado, no obstante haber ya avanzado un buen trayecto en dicha dirección. Este trabajo pretende poder contribuir en algo a dicho propósito.

2.1 Impacto de la configuración de la RAP-E Región Central como entidad territorial sobre el desarrollo territorial del Distrito Capital.

Los nuevos modelos de globalización y de reconfiguración de los territorios han transformado a las grandes ciudades del mundo en lo que se conoce como *ciudades región*. Este nuevo esquema territorial ha generado una serie

de fenómenos que han impactado no solo a las ciudades involucradas sino a sus vecinos geográficos (*Rincón, 2008*).

Es el caso de Bogotá, Medellín, Barranquilla, Cartagena, Cali y Bucaramanga. Estas ciudades a partir de la década de los 80 fueron blanco inicial de la globalización de los mercados financieros, razón por la cual llegaron a ellas diferentes entidades bancarias. Más adelante hicieron presencia cadenas de almacenes de grandes superficies, innumerables puntos de venta de productos textiles, electrodomésticos y una diversidad de servicios que antes de esta fecha solo se conocían a través de los medios de comunicación.

La ciudad y sus gobernantes se vieron forzados a conducirla hacia las nuevas dinámicas económicas y multiculturales que el orden mundial del momento exigía. Para ello, se requería involucrar a los territorios aledaños, en este caso a los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Huila, Meta y Tolima; con la ilusión de acercarse a una integración regional que en otras partes del mundo venía desarrollándose desde la segunda mitad del siglo XX.

A pesar de que la constitución de 1991 contempla los fundamentos para el desarrollo territorial, de que se promulgo la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial LOOT, y más recientemente la Ley de Regiones de 2019, los avances en términos de integración regional para el caso de Bogotá con la RAP-E Región Central son considerados por (*Rincón, 2008*) como precarios.

Los impactos de la configuración de la Región Central sobre el desarrollo territorial de Bogotá están aún pendientes por concretarse. En primer lugar, se debe considerar que, si no existe un impacto holístico general sobre la

región, no se puede entrar a considerar impactos sobre una de las partes del todo.

Como ya se expuso en el transcurso de este capítulo, mientras el paradigma reduccionista considere a Bogotá como un territorio especial y diferente de los demás de la RAP-E Región Central, su desarrollo territorial dependerá de sus propios resultados, pues la teoría del modelo holístico ratifica a esta institucionalidad como un todo y no se puede explicar ni encontrar su identidad y desarrollo desde una de sus partes, en este caso la ciudad de Bogotá. Es un principio que rige la integración territorial en todas partes del mundo donde pareciera que Colombia es la excepción.

De otro lado, Bogotá ha operado como ejemplo y referente para el desarrollo de proyectos en otras partes de Colombia, es el caso del sistema de transporte urbano masivo Transmilenio, el cual fue replicado en ciudades como Cali, Pereira, Bucaramanga o Barranquilla; pero Bogotá respecto a sus vecinos más aledaños no se constituye en un socio estratégico que se precie de apoyar y promover procesos de desarrollo territorial, como ya se anotó con anterioridad, Bogotá aplica el aprovechamiento ajeno.

Departamentos como Boyacá, Tolima o Casanare la abastecen de millones de toneladas de productos que garantizan la seguridad alimentaria de la capital del país, entregando en retribución nada más que el precio de estas mercancías. Solo un par de ejercicios de proyectos del Distrito Capital se encuentran en algunas ciudades del país, con la aclaración de que aquellos corresponden más a decisiones de orden nacional que distrital; son los casos de las sedes académicas de la Universidad Nacional de Colombia en Medellín, Manizales y Palmira (sin mencionar el carácter de ente universitario autónomo completamente independiente del Distrito Capital que tiene esta

Alma Mater), por lo demás, su impacto se reduce a la adquisición de bienes y servicios necesarios para su consumo sin un retorno estratégico o complementario a la región que los provee.

Bogotá como ciudad región y miembro de este esquema asociativo está llamada a transformar su propio paradigma ahora que lidera por tradición la principal Región Administrativa de Planeación Especial que existe en el país. Basta con que mire más hacia afuera y lidere el desarrollo de sus socios regionales y con seguridad, experimentará cambios significativos en la configuración de su ordenamiento territorial producto de una filosofía holística dentro de la RAP-E Región Central.

2.2 Análisis del escenario de transformación

Teniendo en cuenta que el problema jurídico presentado al principio de la investigación fue: ¿Permite el modelo de Estado en Colombia y la normatividad de ordenamiento territorial vigente, la posibilidad real de articular competencias, funciones y recursos de las entidades territoriales dentro del esquema asociativo de desarrollo territorial de Región Entidad Territorial y la ejecución de un modelo de gestión por parte de esta, que permita superar las dificultades del desarrollo en el orden regional? se presenta el siguiente análisis:

De acuerdo con lo planteado en la Ley 1962 de 2019, *por la cual se dictan normas orgánicas para el fortalecimiento de la región administrativa de planeación, se establecen las condiciones para su conversión en región entidad territorial y se dictan otras disposiciones*, (Congreso de la República, 2019), la competencias y atribuciones de los Gobernadores y Alcaldes estipulados en la Constitución y la Ley no surtirán detrimento en el marco de

la conformación de las RAP; por su parte, el documento técnico de la RAP-E se expresa que *“los marcos de acción de este esquema de integración son asignados, libre y voluntariamente, por las entidades territoriales participantes, quienes ceden parte de su autonomía a favor de la región. Este elemento quedará explícito tanto en el Acta de Constitución de la RAP-E, como en las Ordenanzas y el Acuerdo Distrital que permitirán su conformación”*, lo que permite inferir que, si bien las autoridades territoriales conservan su autonomía (no pierden sus competencias sobre sus territorios), al conformar este tipo de asociaciones ceden parte de ella, entendiéndose entonces que las decisiones relacionadas con los proyectos asociativos no estarán sujetas exclusivamente a una única autoridad regional sino a la RAP-E, la cual estará representada por una especie de Junta Regional la cual está establecida en la actualidad en la Junta Directiva, integrada por los mandatarios de las entidades territoriales socias; dicha Junta Directiva que a su vez delegaría un Gerente Regional que vendría siendo la principal figura de autoridad regional administrativa en el orden jerárquico; en este sentido, la misma Junta Directiva será la que defina el marco jurídico asociado a la designación de funciones, requisitos, periodo, inhabilidades, prohibiciones e incompatibilidades.

Se infiere entonces que, si bien cada uno de los representantes de los territorios tendría participación dentro del esquema asociativo, las funciones y las regulaciones de este deben ser concertadas; a su vez, las autoridades territoriales dejarían de ser las principales figuras en la toma de decisiones (en el esquema asociativo), pasando a ser la Junta Directiva (como órgano colegiado) en cabeza del Gerente Regional.

Respecto a los recursos para el desarrollo de proyectos en el marco de la RAP-E, el (Congreso de la República, 2019) expresa *“El funcionamiento de*

las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) se financiará con cargo a los recursos o aportes que las respectivas entidades territoriales que la conformen destinen para ello y los incentivos que defina el gobierno nacional, de conformidad con los indicadores de sostenibilidad fiscal de la Ley 617 de 2000 para los departamentos que las conformen."; en este sentido, si bien cada entidad territorial tiene un manejo totalmente independiente de sus recursos, de acuerdo con criterios como el impacto generado en cada región, u otros que la junta considere pertinentes, se pueden concertar acuerdos respecto a la inversión que realizaría cada territorio vinculado a la RAP-E en cada uno de los proyectos emergentes, al tiempo que, de manera conjunta, también tendrán posibilidad de gestionar recursos²⁷ de cofinanciación (como región) con los distintos niveles de gobierno, de cooperación internacional y de alianzas público-privadas. En este sentido, se considera que no existen barreras para el desarrollo de los esquemas asociativos como la RAP-E en términos de recursos.

Es importante tener en cuenta que este tipo de asociatividades como la RAP-E se han venido construyendo sobre un modelo de organización estatal que se despliega a partir del reconocimiento desde las necesidades locales (en

²⁷ Esto en desarrollo del mandato Constitucional establecido en el Artículo 287 el cual determina que: "Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales"

De lo anterior se podría mencionar que serán necesarias la realización de una serie de reformas legales, entre ellas: (i) reforma del Sistema General de Participaciones, (ii) reforma del Sistema General de Regalías (iii) reformas a las fuentes de financiación de carácter tributario de los departamentos y municipios los cuales serán cedidos a la región (iv) revisión y ajuste integral de las competencias y funciones de las entidades territoriales, las cuales serán asumidas por la región.

las cuales se sustenta la autonomía territorial), pero que, al tiempo, se encuentra en búsqueda de un enfoque de gestión integrador, generándose entonces un marco de acción en el cual las regiones desarrollan diferentes grados de dependencia/autonomía frente al orden nacional, en función de un tema, un sector o una situación concreta, causando que el modelo de organización del estado colombiano puede adoptar formas de Estado Unitario y de Estado Federal en paralelo.

Al moverse el estado en una brecha entre el deseo de generar una planeación y gestión más integradora y las particularidad de las necesidades locales, el contexto se ha venido adaptando poco a poco y hoy en día la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) (la cual prevé esquemas asociativos territoriales para promover procesos de desarrollo concertados), y el Sistema General de Regalías involucran algunos aspectos normativos que fomentan la gestión concertada de proyectos de alcance regional (el gobierno puede asignar una partida en las leyes de presupuesto general de la nación anuales en proyectos de cofinanciación con impacto regional definidos por las RAP), lo cual empieza a constituir un panorama que provee las condiciones para potenciar la asociatividad territorial como una alternativa para alcanzar niveles más altos de desarrollo; de la experiencia de esquemas asociativos como el presentado como caso de estudio – España, se puede inferir que para la dinamización de una perspectiva de planeación con enfoque de región es fundamental establecer un marco normativo orientado a la eliminación de barreras para los esquemas asociativos; en esa medida, se deduce que si bien Colombia ya emprendió este camino, es pertinente seguir trabajando por el diseño de instrumentos y normas que propicien este horizonte desde el orden nacional.

En este sentido, se puede decir que si bien a nivel de competencias, el principio de autonomía territorial es el que ha demarcado las sendas de la administración del Estado, el marco normativo se ha venido adaptando a un enfoque de gestión asociativo, lo cual devela que sí existe posibilidad real de desarrollar esquemas de planificación integradores en términos de competencias, funciones y recursos.

De acuerdo con la LOOT (Congreso de la República, 2011), el ordenamiento territorial debe manejar un enfoque de planificación regional, en razón de lo cual esta ley fomenta el traslado de competencias y poder de decisión a los órganos que corresponda para que, si bien se pueda responder a las necesidades territoriales, también se maneje un horizonte de regionalización; en este sentido, esto corresponde al concepto que maneja la RAP-E respecto a que los territorios que la conforman ceden parte de su autonomía en pro del desarrollo de la región, puesto que las decisiones relacionadas con los proyectos (enmarcados en la Región Central) no corresponderían a los representantes de los territorios sino a la Junta Directiva (Junta Regional) en cabeza del Gerente Regional, al tiempo que las funciones en el marco la región están sujetas a la concertación de los territorios que integran la RAP-E.

CONCLUSIONES

A pesar de que en los planes de desarrollo las regiones manejan diferentes enfoques y líneas de acción según sus necesidades particulares, existen puntos de convergencia que impactarían a todos los territorios favorablemente; se pudo identificar que, proyectos sociales, ambientales, de competitividad y de infraestructura vial, responderían a necesidades emergentes en todos los territorios que integran la RAP-E, por cuanto estas se pueden constituir como los principales focos de trabajo para este esquema asociativo de acuerdo con el análisis de entorno realizado en el último documento técnico de soporte presentado.

La autonomía se constituye como un principio de la organización territorial del Estado Colombiano, considerándose clave en la medida en que se reconoce que cada territorio tiene sus necesidades particulares; sin embargo, la planeación con enfoque regional es una tendencia en países desarrollados ya que termina generando un mayor impacto, y, tal y como se observó en el caso de Francia, donde se considera que los esquemas asociativos pueden aprovechar las potencialidades de cada territorio para generar beneficios transversales en todos los actores participantes, por cuanto se lograría mayor competitividad, optimización de recursos, apalancamiento del desarrollo de la nación, eliminación de brechas entre territorios, entre otros.

Si bien, según la perspectiva de la (Secretaría Distrital de Planeación, 2014), a partir del análisis de los planes de desarrollo existe un potencial significativo para el despliegue de proyectos asociativos que proveerían dinámica y consolidación a la RAP-E Región Central; no hay que perder de vista que la generación de iniciativas asociativas depende en gran medida de la *voluntad política* dado que el hecho de pertenecer a la RAP-E per se, no implica

obligatoriedad en el desarrollo de ningún tipo de proyecto; en este sentido, se requiere mayor proactividad desde las autoridades regionales para que se genere un trabajo sinérgico y propositivo, del cual puedan emerger iniciativas de alto impacto.

De las experiencias internacionales como la presentada en Alemania, se puede observar que el establecimiento de parques y foros regionales puede abrir los espacios de interacción que permitan incentivar el trabajo asociativo. Del mismo modo, el impacto de los proyectos en las regiones también está determinado por la capacidad de adaptación de la RAP-E a la dinámica del entorno, por cuanto esta debe garantizar que los esfuerzos realizados siempre se enmarquen en los planes de desarrollo vigentes y en las condiciones que vayan emergiendo, como la crisis sanitaria por Covid-19 que probablemente modificó radicalmente la priorización de las necesidades de los territorios.

Como conclusión de cierre se puede decir que, si bien las competencias ya no se centran en los representantes de los territorios sino en una Junta Directiva (Junta Regional) que toma decisiones de manera conjunta, y que las funciones en el marco del esquema asociativo también son establecidas de común acuerdo con los participantes, esto no limita la capacidad de la RAP-E de desarrollar proyectos que permitan generar un impacto transversal y que permitan eliminar barreras de desarrollo de los territorios, en tanto que solo se requiere de la voluntad de concertación entre las partes interesadas; respecto a los recursos; así mismo, el marco normativo se está adaptando para reconocer e incentivar estos esquemas de planificación integrada desde el concepto de regionalización, por cuanto las leyes ya están asignando partidas presupuestales dirigidas a proyectos de inversión de impacto regional, lo cual abre una puerta importante a nivel de financiación que los

territorios de manera individual no podrían obtener; así mismo, los rubros que cada territorio aporta en determinados proyectos son acordados por la junta regional, la cual puede seleccionar los criterios de participación e inversión según el impacto que el proyecto regional genere sobre cada territorio de manera individual; en este sentido, se observa que si bien se requiere seguir fortaleciendo el marco normativo para la regionalización, y la generación de espacios para la dinamización de la RAP-E, hoy por hoy la voluntad política y la concertación son suficientes para el desarrollo de proyectos, por cuanto la normativa vigente sí permite la posibilidad real de articular competencias, funciones y recursos de las entidades territoriales dentro del esquema asociativo de desarrollo territorial de Región; así mismo, el modelo de gestión sí se encuentra orientado a superar las dificultades del desarrollo en el orden regional dado que las líneas de acción toman en cuenta las necesidades comunes encontradas en cada uno de los planes de desarrollo de los territorios (aun cuando se encontró que requiere actualización de las líneas de acción ya que el último diagnóstico fue realizado en 2014). De acuerdo con lo anterior, se infiere que la hipótesis de la investigación es verdadera.

BIBLIOGRAFIA

- Abramovay, R. (2006). *Para una teoría de los estudios territoriales. Desarrollo rural: organizaciones, instituciones y territorios*, 51-70. Recuperado de: http://rimisp.org/wp-content/files_mf/1363090150abramovay_2006_teoria_estudios_territoriales_1_RIMISP_CARDUMEN.pdf
- Ahumada, C. (1996). *El modelo neoliberal y su impacto en la sociedad colombiana*. El Áncora Editores.
- Ayala, M. (2005). *LAS ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS EN COLOMBIA: EL MARCO NORMATIVO FRENTE A LA REALIDAD INSTITUCIONAL*. Revista Opera. Número 005, Universidad Externado de Colombia. p. 45-54.
- Bechara Llanos, A. (2015). *Las Regiones y su Autonomía: La Administración de Recursos para el Cumplimiento de sus Funciones*. Jurídicas CUC, 11 (1), 354-358. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.17981/juridcuc.11.1.2015.16>
- Belotti, F. (2014). *Entre bien común y buen vivir: afinidades a distancia*. Recuperado de: <http://200.41.82.22/bitstream/10469/5809/1/RFLACSO-03-lc48-Belotti.pdf>
- Boino, P. (2006). *EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL ENTRE MUTACIONES POLÍTICAS Y TRANSFORMACIONES ECONÓMICAS*. Reflexiones, vol. 84, núm. 2, 2005, pp. 117-144 Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=72920803010>
- Bustamante, S. (2016). *Asociaciones de municipios en Colombia. Su importancia, aproximaciones a un diagnóstico, propuesta para su fortalecimiento, casos seleccionados*. Federación Colombiana de Municipios,

1(1), 1–59. Recuperado de <https://www.fcm.org.co/wp-content/uploads/2016/12/Asociatividad-Municipal.pdf>

- Bustamante, S. (2006). *ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS EN COLOMBIA: Su importancia, aproximaciones a un diagnóstico, propuestas para su fortalecimiento, casos seleccionados*. Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo - Federación Colombiana de Municipios

- Agencia de Cooperación Alemana al Desarrollo -GTZ. Recuperado de: <https://www.fcm.org.co/wp-content/uploads/2016/12/Asociatividad-Municipal.pdf>

- Bustamante Pérez, S. *Situación actual y perspectivas del ordenamiento territorial en Colombia*. Debates 37. Universidad de Antioquia.

- Bustamante Pérez, S. (2014). *La “metropolización” en Colombia: una aproximación crítica a su institucionalidad*. Revista Ciudad. Estados Política, Volumen 1, Número 1, p. 10-20, 2014. ISSN electrónico 2389-8437. ISSN impreso 2462-9103. Recuperado de: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/revcep/article/view/44454/45743>

- Capra, F., & Sempau, D. (1998). *La trama de la vida* (pp. 307-314). Barcelona: Anagrama. Recuperado de: https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/61814904/La_Trama_de_la_Vida_Espanol20200117-80063-tsbjgj.pdf?1579277810=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DFritjof_Capra.pdf&Expires=1607627477&Signature=JHe0uOFYcoWKS pve2IRib3lGh2POFV3RpYQ4nKhUbphFGGkXTw7g6U9s9Gc2JyX9Q5vOMsKsycv7JX11DdFDd1diQ7VCzumABQZEM9MIT5LAueH8QmPNUUnBVzgu~UEQKTnO8A7iOb4F8vtoCmF5DDAcq19z8GgfkJPxQZUps67Yxa46EDBLmzf~hseO1LiMuycDjv~Zd2VLRgftY6Dy-dfYVpUKKwIL2WORS6DTYRr9i-yw8DcCKyRJL7VZ-fsCc3hVFwN508FLhMVv5YL1zzF2yWs7AHc9k6zl448lnGpyrVFDQcn7v~HZiqmgskZdNRD-mqMxSNQvH~UYQZgJN6w__&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA

- Cárdenas, E. (2016). *LOS CONTRATOS Y CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS*. UNIVERSIDAD LIBRE DE COLOMBIA. FACULTAD DE DERECHO. MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO.
- Chía, E., Valette, H., Michel, L., Soulard, C., Nougaredes, B., Mathe, S., Guiheneuf, Y. (2016). Proposición metodológica para el análisis de la gobernanza territorial a partir de una experiencia francesa. *Revista Geográfica de Valparaíso*, (53), 23–46. Recuperado de: <https://hal.inrae.fr/hal-02608162/document>
- Corredor, E. M. C. (2001). *Organización administrativa de Bogotá DC* (Doctoral dissertation, PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA).
- Covilla, Juan Carlos. (2018). *Caracterización de los Esquemas Asociativos en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial*. En *Derecho de las Entidades Territoriales*. Universidad Externado de Colombia.
- Dalla-Torre, M. (2017). *Gobernanza territorial y los Planes de Ordenamiento Territorial: El caso de la Provincia de Mendoza, Argentina*. *BogotáBitacora Universidad Nacional de Colombia*, 27(1), 47–54. Recuperado de: <https://doi.org/10.15446/bitacora.v27n1.47597>
- DANE (01 de diciembre de 2020). *Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 Colombia*. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivenda-2018>
- Departamento de Planeación Nacional (DNP). (2019). *Esquemas Asociativos territoriales - EAT*. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/secretaria-tecnica-de-la-comision-de-ordenamiento-territorial/Paginas/esquemas-asociativos.aspx>
- Departamento de Planeación Nacional (DNP). (2013). *Definición legal y funcional de los esquemas asociativos de entidades territoriales en*

Colombia. Comité Especial Interinstitucional Comité Técnico Intersectorial de Asociatividad Territorial.

- De Freitas, V. (2018). Modelo de madurez en sistema de gestión del conocimiento, desde un enfoque holístico. *Negotium: revista de ciencias gerenciales*, 13(39), 5-31. Recuperado de https://scholar.google.es/scholar?hl=es&as_sdt=0,5&qsp=6&q=%22sistema+de+gesti%C3%B3n%22+modelo+hol%C3%ADstico&qst=ir
- Estupiñán, L. (2013). El espíritu descentralizador del constituyente se ha transformado. Recuperado de Legis. *Ámbito Jurídico* website: <https://www.ambitojuridico.com/noticias/en-ejercicio/administrativo-y-contratacion/liliana-estupinan-achury-el-espiritu>
- Estupiñán, L. (2001). *Ordenamiento Territorial en Colombia: Perspectiva Histórica y Legal*. Universidad Libre, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Centro de Investigación Socio Jurídicas.
- Gestión Digital. (02 de diciembre de 2020). *Los sectores de la economía*. Recuperado de: <https://revistagestion.ec/cifras/los-sectores-de-la-economia>
- Gutierrez, L, Silva, M. (2013) LA ASOCIATIVIDAD TERRITORIAL ESTRATEGIA PARA EL DESARROLLO EMPRESARIAL Y REGIONAL DE COLOMBIA. Recuperado de: http://www.redpilares.net/sobre-la-red/Documents/MEJ%C3%8DA_ARISTIZABAL_LA%20ASOCIATIVIDAD%20TERRITORIAL%20ESTRATEGIA%20PARA%20EL%20DESARROLLO%20EMPRESARIAL%20Y%20REGIONAL%20DE%20COLOMBIA.pdf
- Harari, Y. N. (2010) *De animales a dioses: Breve historia de la humanidad*. Debate.
- Héndez, P. (2005). Región Central de Colombia. Aportes para la caracterización de los territorios que la conforman. Boyacá, Meta, Tolima, Bogotá-Cundinamarca. Colección Integración Regional 2, (2), 4–120. Recuperado de

<http://186.116.11.66/suimweb/ARCHIVOS/TERRITORIO/REGIONES/REGIÓN CENTRAL DE COLOMBIA. APORTES PARA LA CARACTERIZACIÓN DE LOS TERRITORIOS.PDF>

- Hernández, A. (2001). *Ordenamiento y desarreglo territorial en Colombia*. En: Temas de derecho público, Número 64. Universidad Externado de Colombia.

- Hernández, R. F. (2020). *El desarrollo sostenible humano local: La evolución de la inclusión del territorio en las teorías del desarrollo*. Revista Economía y Desarrollo (Impresa), 162(3). Recuperado de <http://www.econdesarrollo.uh.cu/index.php/RED/article/viewFile/774/575>

- Houtart, F. (2011). El concepto de Sumak Kausay (Buen vivir) y su correspondencia con el bien común de la humanidad. Recuperado de <http://200.41.82.22/bitstream/10469/3523/1/RFLACSO-ED84-04-Houtart.pdf>

- Jiménez, W. (2014). *LA CALIDAD DE VIDA EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ: UNA EVALUACIÓN MEDIANTE EL EMPLEO DEL ÍNDICE DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL*. Centro de Estudios Avanzados en Niñez y Juventud alianza de la Universidad de Manizales y el CINDE - Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/alianza-cinde-umz/20150306121106/WilsonGiovanniJimenez.pdf>

- Larach del Castillo, C. (2018). *Regiones y Provincias en Colombia: ¿Entes Territoriales o Administrativos?* En *Derecho de las Entidades Territoriales*. Universidad Externado de Colombia.

- Leiva, E. (2015). *Las paradojas de las políticas centralistas en relación con la autonomía de las entidades territoriales en Colombia*. En Revista Derecho del Estado n.º 35, julio-diciembre de 2015, pp. 41-63.

- López, F. (2013). *Marx y nosotros*. Revista eXtoikos. (9). Recuperado de:

<https://www.google.com/sorry/index?continue=https://webcache.googleuserc>

ontent.com/search%3Fq%3Dcache:db1KyCp6x4QJ:https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4690816.pdf%2B%26cd%3D11%26hl%3Des-419%26ct%3Dclnk%26gl%3Dco&hl=es-419&q=EhAoAASA_1AABwAAAAAAAAACGM_z4_4FIhkA8aeDS5myevV127tebzF7SFtNC5jj02DzMgFy

- Mayntz, R. (2001). *El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. Reforma y democracia*, (21), 7-22. Recuperado de: https://pure.mpg.de/rest/items/item_1234838_3/component/file_2060890/content
- Maldonado, A. (2011). Descentralización territorial en Colombia: situación y perspectivas de política. Policy Paper, (1). Recuperado de <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/08286.pdf>
- Manrique Reyes, A. (2010). *Fundamentos de la organización y funcionamiento del Estado Colombiano*. Biblioteca jurídica Dike-Universidad del Rosario.
- Medellín, P. (2017). La “frustrante historia” de la asociatividad territorial en Colombia. Recuperado de <http://ieu.unal.edu.co/en/medios/noticias-del-ieu/item/la-frustrante-historia-de-la-asociatividad-territorial-en-colombia>
- Mendoza Morales, A. (2003). *Ordenamiento Territorial: Oportunidad para organizar a Colombia como un Estado Regional*. 1 ORDENAMIENTO TERRITORIAL. p65.
- Montañez, G., & Delgado, O. (1998). Espacio, territorio y región: conceptos básicos para un proyecto nacional. Cuadernos de Geografía, VII (1-2), 120-134. Recuperado de <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:b4UYoPfKrQoJ:https://revistas.unal.edu.co/index.php/rcg/article/download/70838/pdf+&cd=2&hl=es-419&ct=clnk&gl=co>

- Moreno, R. C., & Minor, R. R. (2017). Responsabilidad social y ética profesional en la gestión de la administración pública y empresarial. *Pensamiento & Gestión*, (42), 1-25.
- Müller, R. (1995). Descentralización político-financiera en Francia. *Comisión Económica Para América Latina y El Caribe (CEPAL)*, (74), 7-44. Recuperado de <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/9693/S9500187.pdf?sequence=1>
- Neme, O.; Valderrama, A.; & Vázquez A. (2014). *Organizaciones de la sociedad civil y objetivos de desarrollo del milenio: el caso del PCS*. Espiral (Guadalajara), 21(60), 131-177. Recuperado en 15 de diciembre de 2020, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-05652014000200006&lng=es&tlng=es.
- Ocampo López, J. (1999). *El proceso ideológico de la emancipación en Colombia*. Planeta Colombiana Editorial S.A.
- Ospina, M. E. B. (2019). *Disparidades territoriales y fragmentación regional en Colombia*. *Análisis Jurídico-Político*, 1(1), 47-71.
- Pavani, G y Estupiñán Achury, L. (Eds). (2017). *Plurinacionalismo y Centralismo: Tensiones del Estado Unitario en América Latina*. Universidad Libre. Universita di Bologna.
- Quinche Ramírez, M. (2009). *Derecho Constitucional Colombiano de la Carta de 1991 y sus Reformas*. Editorial Universidad del Rosario.
- Ragone, S y Covilla, J. (2020). *La Ley de Regiones colombiana de 2019: Reflexiones desde las contribuciones al derecho constitucional comparado de la descentralización*. *Federalismi.it Rivista di Diritto Pubblico Italiano, Comparato, Europeo*. 8 GENNAIO 2020
- Ricaurte, D. C. (2017). Aproximaciones al desarrollo territorial desde un análisis del periurbano en Boyacá, Colombia. *Perspectiva Geográfica*, 22(2).

Recuperado de file:///D:/Lenovo_10/Downloads/7605-Texto%20del%20art%C3%ADculo-19917-4-10-20180612.pdf

- Rincón, P., Duarte, E., & Hernández, P. (2005). *Región Central de Colombia. Génesis del proceso de integración*. Colección Integración Regional 1, (1), 1–40. Recuperado de <http://www.sdp.gov.co/gestion-socioeconomica/integracion-regional-y-nacional/publicaciones/genesis-del-proceso-de-integracion>

- Robledo Silva, P. (2010). *La autonomía municipal en Colombia*. Universidad Externado de Colombia.

- Robledo Silva, P. (2015) *La ley orgánica de ordenamiento territorial: ¿una asignatura pendiente?* (Serie Documentos de Trabajo, n.º 31) Recuperado de <https://icrp.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/sites/4/2015/05/DOC-DE-TRABAJO-31.pdf>

- Rodríguez, A. (2013). *LA ASOCIATIVIDAD TERRITORIAL EN COLOMBIA: UNA CARACTERIZACIÓN DE LAS ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS Y LAS ÁREAS METROPOLITANAS, EN CUANTO A SU FUNCIÓN E IMPACTO SOBRE EL TERRITORIO*. Universidad Politécnica de Cataluña. Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Barcelona. Centro de Política de Suelo y Valoraciones.

- Rodríguez, L. (2017). *Derecho Administrativo General y Colombiano. Tomo I*. Editorial Temis.

- Ruiz Sánchez, A. (2019). Desigualdad territorial y marginación social en el Departamento de Antioquia. Una oportunidad para reflexionar sobre el desarrollo local en nuestro país. Paper Article, pp. 1–18. Recuperado de <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>

- Sandford, M. (2019). Combined authorities. House of Commons Library. Recuperado de <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:Z6RJFQHU0lsJ:r>

eSearchBriefings.files.parliament.uk/documents/SN06649/SN06649.pdf+&cd=5&hl=es-419&ct=clnk&gl=co

- Santaella, H. (2018). *La ordenación del territorio y el ordenamiento urbano en el Derecho Colombiano*. En *Derecho de las Entidades Territoriales*. Universidad Externado de Colombia.
- Secretaría Distrital de Planeación (2012). *Documento Técnico de Soporte. RAPE Región Central, Territorio para La Paz*. Recuperado de: http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/documento_tecnico_de_soporte_-_region_central.pdf
- Vidal Perdomo, J. (2001). *La región en la organización territorial del Estado*. Centro Editorial Universidad del Rosario.
- Vilalta Reisach, M. (2020). Modelos de organización metropolitana: las combined authorities inglesas. Institute of Local Government Studies. University of Birmingham. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/344440272_Modelos_de_organizacion_metropolitana_las_combined_authorities_inglesas
- Villar, L. (2007). Estado de derecho y Estado social de derecho. *Revista Derecho Del Estado*, (20), 73–96. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/3376/337630229006.pdf>

NORMATIVIDAD

- Constitución Política de Colombia 1991. (Julio 20).
- Ley 1 de 1975. (Enero 10) “Por la cual se reglamenta el inciso 3° del artículo 198 de la Constitución Nacional, sobre asociaciones de municipios”.
- Ley 388 de 1997 (Julio 18) “Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones”.

- Ley 614 de 2000 (Septiembre 18) “Por medio de la cual se adiciona la Ley 388 de 1997 y se crean los comités de integración territorial para la adopción de los planes de ordenamiento territorial”.
- Ley 1454 de 2011 (Junio 28) “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”.
- Ley 1523 de 2012 (Abril 24) “Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones”.
- Ley 1962 de 2019 (Junio 28) “Por la cual se dictan normas orgánicas para el fortalecimiento de la región administrativa de planificación, se establecen las condiciones para su conversión en región entidad territorial y se dictan otras disposiciones, en desarrollo de los artículos 306 y 307 de la C.P.”
- Decreto 1390 de 1976 (Julio 6) “Por el cual se reglamenta la ley 1a. de 10 de enero de 1975”.
- Decreto ley 222 de 1983 (febrero 02) “Por el cual se expiden normas sobre contratos de la Nación y sus entidades descentralizadas y se dictan otras disposiciones”
- Decreto 1222 de 1986 (Abril 18) “Por el cual se expide el Código de Régimen Departamental”.
- Decreto 1333 de 1986 (Abril 25) “Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal”.
- Decreto 3680 de 2011 (Octubre 4) “Por el cual se reglamenta la Ley 1454 de 2011”
- Decreto 2106 de 2019 (Noviembre 22) “Por el cual se dictan normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública”
- Ley General de Urbanismo y Construcciones. (1976) Chile

- Acuerdo Regional No.001 de 2014 (Septiembre 30) "Por el cual se adoptan los Estatutos Internos de la Región administrativa y de Planeación Especial denominada RAPE- Región Central"
- Acuerdo Regional No.003 de 2014 (Septiembre 30) "Por el cual se determinan los aportes a cargo de las entidades territoriales que integran la RAPE Región Central para la vigencia 2015"
- Acuerdo Regional No.004 de 2014 (Septiembre 30) "Por el cual se adopta el Reglamento Interno del Consejo Directivo"
- Acuerdo Regional No.019 de 2015 (Julio 23) "Por el cual se adopta el Reglamento de Aportes a cargo de las entidades territoriales que integran la Región Administrativa y de Planeación Especial RAPE- Región Central"
- Acuerdo Regional No.003 de 2016 (Junio 23) "Por el cual se adopta el Reglamento de Aportes a cargo de las entidades territoriales que integran la Región Administrativa y de Planeación Especial RAPE- Región Central"
- Acuerdo Regional No.003 de 2018 (Junio 26) "Por el cual se declaran y adoptan los Hechos Regionales y el Plan Estratégico Regional"
- Acuerdo Regional No.007 de 2019 (Septiembre 17) "Por el cual se adopta el Acuerdo Único de la Región Central RAP-E "

SENTENCIAS

- Corte Constitucional C-189/19
- Consejo de Estado C-671/99
- Consejo de Estado C-305/03
- Consejo de Estado C-44/88
- Consejo de Estado C-714/03

PÁGINAS WEB

- AMVA. (2020). Área Metropolitana del Valle de Aburrá. Recuperado de <https://www.metropol.gov.co/area/Paginas/somos/Historia.aspx>
- Datos abiertos. (02 de diciembre de 2020). Senadores 2018-2022. Recuperado de <https://www.datos.gov.co/Funci-n-p-blica/SENADORES-2018-2022/yrx5-wzk6>
- Dinero. (2019). ¿Y dónde están los pobres en Colombia? Revista Dinero. Retrieved from <https://www.dinero.com/economia/articulo/resultados-de-pobreza-en-2018-por-regiones-y-ciudades/270554>
- FCM. (1989). Federación Colombiana de Municipios, historia. Retrieved from https://www.fcm.org.co/?page_id=726
- House of Commons Library (2017). Recuperado de <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn06649/>
- Juriscol. (2015). Ley 1757 de 2015 Participación ciudadana. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30019924>
- Local Government Association (2021). Recuperado de <https://www.local.gov.uk/topics/devolution/devolution-online-hub/devolution-explained/combined-authorities>
- RAP-E CENTRAL. (2014). RAP-E REGIÓN CENTRAL. Retrieved from <https://regioncentralrape.gov.co/quienes-somos/>
- Semana. (2018). Con la comida que se bota en Colombia en un año se podría alimentar Bogotá durante 365 días. Recuperado de <https://sostenibilidad.semana.com/actualidad/articulo/casi-10-millones-de-toneladas-de-comida-se-desperdician-al-ano-en-colombia/41785#:~:text=En Colombia se desperdician 9 toneladas de comida durante 365 días.>
- Senado de Colombia. (2012). Comisión de ordenamiento territorial. Recuperado de

<http://www.senado.gov.co/index.php/comisiones/especiales/ordenamiento-territorial>

- TerriData. (02 de diciembre de 2020). Departamento Nacional de Planeación. Indicadores de la medición de desempeño municipal anual. Recuperado de <https://terridata.dnp.gov.co/>