



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero Ponente: **Augusto Hernández Becerra**

Bogotá D.C., dos (2) de noviembre de dos mil once (2011).-

Rad. No. 11001-03-06-000-2010-00078-00

Número interno 2.017

Referencia: REGIONES ADMINISTRATIVAS Y DE PLANIFICACIÓN.

Facultad constitucional de los departamentos para su creación.

El señor Ministro del Interior y de Justicia formuló a la Sala una consulta referente a la viabilidad de crear las regiones administrativas y de planificación (que denomina, en forma abreviada, RAP) por parte de los departamentos, en virtud de lo dispuesto en el artículo 306 de la Constitución Política.

1. ANTECEDENTES

1.1 Antecedentes expuestos en la consulta

El Ministro manifestó en la consulta que en las elecciones del 14 de marzo de 2010 se realizó la llamada "Consulta Caribe", entre los habitantes del Caribe colombiano, con un resultado de 2,5 millones de votos a favor de la creación de la Región Caribe como una entidad territorial de derecho público, y "por tanto, como RAP, pues este mandato la comprende".

Señaló que tal consulta fue "autorizada por el Consejo Nacional Electoral y avalada por la Registraduría Nacional del Estado Civil" y si bien sus resultados no tienen efectos jurídicos vinculantes en los términos de la ley 134 de 1994, sí tienen "efectos políticos vinculantes" que obligan al Congreso de la República a tramitar y expedir la ley orgánica de ordenamiento territorial prevista en el artículo 307, entre otros, de la Constitución, y a los gobernadores de los departamentos caribeños a concretar jurídicamente este mandato popular expresado en las urnas.

Consideró el Ministro que ameritaba una revisión el Concepto No. 1.361 del 6 de septiembre de 2001, mediante el cual la Sala de Consulta y Servicio Civil señaló que la creación de las regiones administrativas y de planificación no requería la expedición previa de la ley de ordenamiento territorial, pero sí la de una ley ordinaria, que regulara varios aspectos de la creación de dichas entidades, "tales

como si debe preceder una ordenanza de las asambleas departamentales respectivas autorizando la constitución, o si se trata de un convenio celebrado entre los gobernadores que posteriormente aprobarán las asambleas departamentales, ... el procedimiento para fijar la sede de la región administrativa y de planificación, si dicha sede será permanente o podrá alternarse con una determinada periodicidad, como también el sistema de control político, el régimen laboral de los servidores vinculados a dicha entidad, los recursos de que dispondrán dichas regiones administrativas y de planificación y el régimen de control fiscal”.

Expresó que el artículo 306 de la Carta confería directamente a los departamentos la facultad de crear las regiones administrativas y de planificación, sin supeditarla a la previa expedición de una ley ordinaria, controvirtiendo las razones expuestas en el concepto citado, y señaló que algunos de los aspectos mencionados se encontraban regulados en diversas leyes, como las Nos. 42 y 87 de 1993, 489 de 1998, 617 de 2000 y 715 de 2001, y el decreto ley 1222 de 1986, y que otros aspectos serían objeto del respectivo convenio interadministrativo que al efecto celebrarían los gobernadores.

1.2 Información adicional aportada por el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil

El Consejero Ponente dispuso, mediante auto del 23 de julio de 2010, oficiar al Consejo Nacional Electoral y a la Registraduría Nacional del Estado Civil, con la finalidad de obtener información respecto de la llamada Consulta Caribe, que dio origen a la presente consulta.

El Consejo Nacional Electoral, por intermedio de la doctora Gloria Ruiz Moya, Subsecretaria, mediante oficio CNE-SS-10019 del 30 de julio de 2010, remitió la información requerida, de la cual se destacan los siguientes aspectos:

1.2.1. El texto de la papeleta de voto de la mencionada consulta fue el siguiente:

**“VOTO CARIBE
POR EL PODER DE NUESTRA REGIÓN**
Voto a favor de la Constitución de la Región Caribe como una entidad territorial de derecho público, con autonomía para la gestión de sus intereses, que promueva el desarrollo económico y social de nuestro territorio dentro del Estado y la Constitución Colombiana”.

1.2.2. El Consejo Nacional Electoral, por medio del Concepto radicado 0059-10 del 9 de febrero de 2010, se refirió a la petición de los Gobernadores de los Departamentos del Caribe Colombiano, liderada por el doctor Eduardo Verano de la Rosa, Gobernador del Departamento del Atlántico, “para la realización de una ‘Consulta democrática’ a los ciudadanos de los departamentos del Caribe, con el fin de indagar su opinión frente a la creación de ‘La Región Caribe de la República de Colombia, como entidad territorial de derecho público”.

Consideró que “corresponde a la Organización Electoral propender por la práctica de iniciativas ciudadanas, no solo cuando ellas estén enmarcadas en una de

aquellas previstas en el artículo 103 de la Constitución sino también, cuando la propuesta esté evidentemente encaminada a la divulgación del derecho fundamental a la participación ciudadana”.

Y concluyó: “Siendo así, es viable la realización de una consulta popular de connotaciones eminentemente PEDAGÓGICAS, sin fuerza vinculante”.

1.2.3. El Consejo Nacional Electoral, mediante Resolución No. 0783 del 20 de abril de 2010, “Por la cual se certifican los resultados de los escrutinios de la consulta realizada a los ciudadanos de la Región Caribe, el día 14 de marzo de 2010”, certificó que hubo un total de 2.502.907 votos en la mencionada consulta.

1.2.4. Por su parte, la Registraduría Nacional del Estado Civil, a través del doctor Alfonso Portela Herrán, Registrador Delegado en lo Electoral, mediante oficio RDE-964 del 2 de agosto de 2010 envió dentro de la documentación requerida, la Circular No. 031 del 23 de febrero de 2010, dirigida a los Delegados Departamentales del Registrador Nacional del Estado Civil, Registradores Distritales, Especiales, Municipales y Auxiliares del Estado Civil, por el Registrador Delegado en lo Electoral, la cual se refiere a “Información general de las consultas populares, partidos políticos y Región Caribe”.

La Circular indicó que en los comicios del domingo 14 de marzo de 2010 se debía realizar “la consulta pedagógica de la Región Caribe” entre los electores de los departamentos del Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, La Guajira, Magdalena, San Andrés, Providencia y Santa Catalina y Sucre, transcribía el texto de la papeleta de voto y daba instrucciones acerca de su recepción y contabilización.

2. INTERROGANTES

El señor Ministro presentó los siguientes interrogantes:

“1. ¿Puede adelantarse el proceso y consecuentes creaciones de las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) autorizadas por el artículo 306 Constitucional, sin necesidad de expedición de una ley ordinaria que lo reglamente?”

2. Siendo el objeto principal de la Región Administrativa y de Planificación (RAP) como entidad pública, el desarrollo económico y social de su respectivo territorio, según lo estipulado por el Artículo 306 Constitucional, ¿es necesario expedir una ley ordinaria para reglamentarla cuando ya lo hizo la ley 152 de 1994 (Capítulo XI), orgánica de la planeación en Colombia, y cuando la norma constitucional creadora no condiciona su aplicación inmediata a reglamentación legal alguna?”

3. Al consagrar el Artículo 306 Constitucional que “dos o más departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio”, ¿le otorga el

Constituyente a las RAP la condición de entidades descentralizadas por servicios de carácter especial, constituyéndose en una nueva clasificación de este tipo de entidades?

4. El principio de autonomía territorial consagrado en el artículo 1º Constitucional ¿otorga a los departamentos la potestad no sólo de constituir las RAP sino también de darles la organización interna como entidades descentralizadas de acuerdo con las necesidades del servicio y las conveniencias de su desarrollo, todo dentro del marco fijado por el Artículo 306 Constitucional y las leyes 152 de 1994, orgánica de la planeación, y 489 de 1998, que regula la organización y el funcionamiento de las entidades descentralizadas del orden nacional aplicable a las del orden territorial?

5. Los 2,5 millones de votos depositados por los ciudadanos del Caribe colombiano en las elecciones del 14 de Marzo de 2010 a favor de la constitución de la región Caribe ¿constituye un mandato ciudadano a los gobernadores caribeños y otras autoridades del Estado colombiano (superior al que pueda otorgarle a aquéllos las Asambleas Departamentales) para constituir la Región Administrativa y de Planificación del Caribe (RAP CARIBE)?

6. En caso de necesitarse una ley reglamentaria, cuáles serían los asuntos objeto de reglamentación?"

3. CONSIDERACIONES

3.1 La región como entidad territorial y la región administrativa y de planificación

No se conoce en la teoría social ni en el lenguaje jurídico una definición unívoca de región. De acuerdo con la experiencia político administrativa universal, según los datos que ofrece el derecho comparado, las regiones suelen ser divisiones del territorio estatal que cumplen determinados propósitos de administración y, aún, de gobierno, bajo un régimen muy variable de autonomía.

El tamaño de las regiones y los criterios de construcción regional difieren mucho según los distintos países que han adoptado esta forma de organización territorial. Así, por ejemplo, los Lander alemanes, que de por sí son ya bastante pequeños, están divididos administrativamente en regiones.¹ La región francesa, en cambio, es resultado de la agrupación de varios departamentos. La geografía de las regiones es determinada, en los distintos ordenamientos jurídicos que las contemplan, por muy diversos factores: la idiosincrasia étnica, histórica y cultural, o

¹ El Land de Baviera está subdividido en 18 regiones, el de Renania Septentrional Westfalia en 14. Thorsten Sagawe, *Regiones para complementar los niveles subnacionales*, en "Colombia regional, alternativas y estrategias", Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2005, p. 22.

bien las particularidades de geografía física, clima, recursos naturales, especialidad económica y otros rasgos similares que les confiere identidad a dichos territorios.²

El artículo 306 de la Carta Política dispuso que habrá región en Colombia a partir de “dos o más departamentos”, sin sujeción a ninguna condición especial desde el punto de las características físicas del territorio, de su economía o de sus habitantes. En tales términos, cualquier tipo de unión interdepartamental será válida para constituir región, y el número de integrantes es indiferente, siempre y cuando la constituyan por lo menos dos departamentos.

Por su parte, la Corte Constitucional en la sentencia C – 207 de 2000, indicó:

“En términos constitucionales la región es un criterio de organización funcional que a partir de un espacio territorial determinado, busca facilitar las tareas de administración a través de la prestación descentralizada de servicios, del fomento de proyectos de desarrollo, o de la ordenación de recursos -materiales o monetarios- para su eficaz inversión. La definición concreta de una región, es decir, las zonas del país que afecta, las finalidades que cumple y los auxilios financieros con los que cuenta para su gestión, son asuntos que corresponde fijar a la ley”.

El profesor Orlando Fals Borda, quien lideró en la Asamblea Constituyente los debates sobre ordenamiento territorial y luego fue presidente de la Comisión de Ordenamiento Territorial creada por el artículo 38 transitorio de la C.P., expresó sobre esta materia:

“Todas estas visiones alternativas de ‘región’ son útiles e interesantes y, como viene dicho, entre ellas privilegiamos lo cultural e histórico. No obstante, a partir de la promulgación de la Constitución de 1991 existe otra definición de región que es jurídica y de obligatorio cumplimiento, así no refleje las realidades existentes, excepto las político – administrativas con todos sus defectos. Por normas de los artículos 306 y 307, en adelante las regiones colombianas deben configurarse como resultado de protocolos o entendimientos entre gobernadores de departamentos debidamente autorizados, en dos maneras o etapas:

1. *Región como entidad administrativa y de planificación (RAP)...*
2. *Región como entidad territorial plena (RET)*³.

El concepto de región establecido en la Constitución hace referencia a modalidades de integración interdepartamental⁴ que pueden presentarse en dos ámbitos: *i)*

² V. Giuseppe de Vergottini, “Las transiciones constitucionales. Desarrollo y crisis del constitucionalismo a finales del siglo XX”, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2002, p. 95. Jacobo Pérez Escobar. “Derecho Constitucional Colombiano”. Editorial Temis, Quinta Edición. Bogotá, D.C., 1997. Pág. 717. Miguel S. Marienhoff Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I, pág. 504. Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires. Cuarta Edición, 1990.

³ “Región e historia. Elementos sobre ordenamiento y equilibrio regional en Colombia”. Tercer Mundo Editores – IEPRI Universidad Nacional. Bogotá, D.C., Primera Edición 1996. Págs. 30 – 31.

⁴ Existe sólo una posibilidad de que la organización territorial para la ejecución de labores de la administración, al que sirve la región, también pueda lograrse mediante la integración de entes territoriales de distinto nivel. Es el caso previsto exclusivamente para el Distrito Capital de Bogotá en el artículo 325 Superior: “Con el fin de garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo integral y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo, dentro de las condiciones que fijan la Constitución y la ley, el Distrito

como mecanismo territorial de desarrollo económico y social (región administrativa y de planificación), y *ii*) como forma especial y permanente de ordenación del territorio (región como entidad territorial).

El artículo 306 C.P. permite que dos o más departamentos se constituyan en "regiones administrativas y de planificación, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio". Su objeto principal será "el desarrollo económico y social del respectivo territorio". Las regiones administrativas y de planificación no son entidades territoriales, puesto que de estas trata el artículo 307.

Respecto a la región como entidad territorial, el artículo 286 de la C.P. dispone que la ley "podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución...". Se trata de una fórmula compatible con el carácter unitario del Estado colombiano, consistente en la aplicación de un mecanismo de descentralización territorial para el cumplimiento de las funciones que le asigne la ley en condiciones de autonomía.

Para tal efecto el artículo 307 de la C.P. dispone que la ley orgánica de ordenamiento territorial, que ha de expedir el Congreso, establecerá las atribuciones, los órganos de administración, y los recursos de las regiones y su participación en el manejo de los ingresos provenientes del Fondo Nacional de Regalías. Igualmente, definirá los principios para la adopción del estatuto especial de cada región.

De conformidad con el plan constitucional, una región únicamente podrá acceder al status de entidad territorial siempre y cuando previamente hubiere existido como región administrativa y de planificación. La Constitución excluye la posibilidad de creación directa de regiones con el carácter de entidades territoriales, rango este al cual las regiones accederán únicamente por vía de transformación. No otro es el sentido del artículo 307 constitucional cuando dispone: "La respectiva ley orgánica... establecerá las condiciones para solicitar la **conversión** de la región en entidad territorial." Similar es el sentido del artículo 285: "La ley podrá **darles el carácter** de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley."

Debe hacerse notar que la Constitución no somete a reserva de ley la creación de las regiones administrativas y de planificación, como sí lo hace respecto de su transformación en entidad territorial. En efecto, para su transformación en entidad territorial, de acuerdo con el artículo 307 deberán cumplirse los siguientes pasos: i) Ley orgánica de ordenamiento territorial, que "establecerá las condiciones para solicitar la conversión de la región en entidad territorial", además de "las atribuciones, los órganos de administración, y los recursos de las regiones y su participación en el manejo de los ingresos provenientes del fondo nacional de regalías"; ii) Concepto previo de la comisión de ordenamiento territorial al proyecto de ley para la conversión de una región en entidad territorial; iii) Aprobación de la

Capital podrá conformar un área metropolitana con los municipios circunvecinos y una región con otras entidades territoriales de carácter departamental".

ley por el Congreso de la República; iv) Ratificación de la ley por referendo de los ciudadanos de los departamentos interesados. Posteriormente se adoptará para la región un “estatuto especial”, de conformidad con los principios que para el efecto se dispongan en la ley orgánica (artículo 307).

Una vez nazcan a la vida jurídica las entidades territoriales de naturaleza regional, se convertirán en titulares de los derechos constitucionales que a toda entidad territorial confiere el artículo 287 en virtud del principio de autonomía consagrado en el artículo 1°, a saber: i) Gobernarse por autoridades propias, esto es, de elección popular; ii) Ejercer las competencias que les correspondan, en particular las que les atribuya la ley orgánica; iii) Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; y iv) Participar en las rentas nacionales.

Ahora bien, dado que al momento de emitirse este concepto entró en vigencia la ley 1454 del 28 de junio de 2011, “*por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones*”, la Sala observa que en esta se encuentra respuesta a las preguntas formuladas en la consulta y, por tanto, estima pertinente adentrarse en su análisis y, en particular, en el estudio de las disposiciones atinentes a las regiones administrativas y de planificación.

3.2 Concepto de región administrativa y de planificación (RAP) en la ley orgánica 1454 de 2011

La citada ley tiene por objeto, según el artículo 1°, “*...dictar las normas orgánicas para la organización político administrativa del territorio colombiano; enmarcar en las mismas el ejercicio de la actividad legislativa en materia de normas y disposiciones de carácter orgánico relativas a la organización político administrativa del Estado en el territorio; establecer los principios rectores del ordenamiento; definir el marco institucional e instrumentos para el desarrollo territorial; definir competencias en materia de ordenamiento territorial entre la Nación, las entidades territoriales y las áreas metropolitanas y establecer las normas generales para la organización territorial*”.

En dicho contexto normativo, la ley 1454 claramente distingue la región como entidad territorial (RET) de la región administrativa y de planificación (RAP). Respecto de la primera, la ley ratifica las reglas constitucionales expuestas, en el sentido de excluir la posibilidad de creación directa de regiones con el carácter de entidades territoriales, rango este al cual las regiones accederán únicamente por vía de transformación (artículo 307 de la Constitución.) Dice así el artículo 36 de la ley 1454:

“ARTÍCULO 36. De la Región Territorial. De conformidad con el artículo 307 de la Constitución Política la Región Administrativa y de Planificación podrá transformarse en Región Entidad Territorial, de acuerdo con las condiciones que fije la ley que para el efecto expida el Congreso de la República”.

Por su parte, el artículo 30 de la misma ley define las RAP y regula el procedimiento para constituir las en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 30. Región Administrativa y de Planificación. Son Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) las entidades conformadas por dos o más departamentos, con personería jurídica, autonomía financiera y patrimonio propio, cuya finalidad está orientada al desarrollo regional, la inversión y la competitividad, en los términos previstos en el artículo 306 de la Constitución Política y en el marco de los principios consagrados en la presente ley, enfatizando la gradualidad, flexibilidad y responsabilidad fiscal. Los departamentos que conformen la RAP deberán tener en cuenta para su financiación y funcionamiento los parámetros establecidos en la Ley 617 de 2000 y 819 de 2003 para los departamentos que las conformen.

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

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

Entre los departamentos que conformen las regiones aquí previstas debe haber continuidad geográfica.

Lo anterior no impedirá que Departamentos que no guarden continuidad geográfica puedan desarrollar alianzas estratégicas de orden económico con el fin de comercializar sus bienes y servicios a nivel nacional e internacional.

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

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

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

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

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

De la disposición transcrita, así como de la aplicación de los principios y demás normas de la ley 1454, pueden extraerse los siguientes elementos constitutivos de la noción de las RAP:

- i) Las RAP están conformadas por dos o más departamentos. No obstante, la que conformen las entidades territoriales departamentales y el*

Distrito Capital, se denominará Región Administrativa y de Planificación Especial (RAPE).

ii) Las RAP son esquemas asociativos territoriales. En efecto, uno de los principios rectores del ordenamiento territorial quedó definido así en el artículo 3° num. 13:

“Asociatividad. El ordenamiento territorial propiciará la formación de asociaciones entre las entidades territoriales e instancias de integración territorial para producir economías de escala, generar sinergias y alianzas competitivas, para la consecución de objetivos de desarrollo económico y territorial comunes”

iii) El proceso asociativo de las RAP requiere de la autorización previa de las correspondientes Asambleas Departamentales interesadas en su conformación, además del previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado y la celebración de un convenio entre los gobernadores de los departamentos respectivos.

iv) La finalidad de la RAP es el desarrollo económico, la inversión y competitividad de los territorios que la conforman, así como el mejoramiento social de sus habitantes.

v) Para la conformación de la RAP deben tenerse en cuenta los principios previstos en la ley 1454, con especial énfasis en los de gradualidad y flexibilidad⁵, así como el de responsabilidad fiscal.

vi) Respecto de este último, los departamentos que conformen la RAP deberán tener en cuenta para su financiación y funcionamiento los parámetros establecidos en las leyes 617 de 2000 y 819 de 2003.

vii) En ningún caso las RAP podrán constituir circunscripción electoral especial dentro de la división político administrativa territorial del país.

viii) Debe existir continuidad geográfica entre los departamentos que conformen la RAP.

ix) Por todo lo anterior, las RAP no pertenecen al orden nacional sino al territorial.

No sobra mencionar que, por expresa disposición de la ley orgánica 1454 de 2011, quedaron derogadas todas las disposiciones contrarias a lo en ella previsto (art. 40).

⁵ “Art. 3 num. 10. Gradualidad y flexibilidad. El ordenamiento territorial reconoce la diversidad de las comunidades y de las áreas geográficas que componen el país, por tanto, ajustará las diferentes formas de división territorial. Las entidades e instancias de integración territorial se adaptarán progresivamente, para lo cual podrán asignárseles las competencias y recursos que les permitan aumentar su capacidad planificadora. administrativa y de gestión. //En el caso de las instancias de integración, las competencias y recursos serán asignados por las respectivas entidades territoriales que las componen”.

Expuestos los anteriores elementos y dado que en la consulta se pregunta si las RAP son entidades descentralizadas, pasará la Sala a dilucidar tal asunto.

3.3 Las Regiones administrativas y de planificación son esquemas asociativos territoriales

De acuerdo con el artículo 210 de la C.P., la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla mediante distintas formas de organización, entre ellas la descentralización. El concepto general de descentralización en el derecho administrativo colombiano apunta a la creación y organización de administraciones autónomas⁶, lo que le permite al ente descentralizado disfrutar de personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, con sujeción a control de tutela. Dichos elementos se reúnen todos en el caso de las RAP, las cuales son de acuerdo con la ley 1454 de 2011 expresión de los principios rectores del ordenamiento territorial que consagra el artículo 3°, y en particular una manifestación de los principios de asociatividad y descentralización. Este último está formulado por la ley en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 3. Principios rectores del ordenamiento territorial. Son principios del proceso del ordenamiento territorial entre otros los siguientes:

(...) 3. Descentralización. La distribución de competencias entre la Nación, entidades territoriales y demás esquemas asociativos se realizará trasladando el correspondiente poder de decisión de los órganos centrales del Estado hacia el nivel territorial pertinente, en lo que corresponda, de tal manera que se promueva una mayor capacidad de planeación, gestión y de administración de sus propios intereses, garantizando por parte de la Nación los recursos necesarios para su cumplimiento”.

A partir de dichos principios la ley 1454 de 2011 cataloga y describe las regiones administrativas y de planificación – RAP como “esquemas asociativos territoriales” (artículo 3° numeral 3, Capítulo II, en especial los artículos 9° y 10°) e “instancias de integración territorial” (artículo 3° numerales 10 y 13). El artículo 10° de la ley incluye a las regiones administrativas y de planificación – RAP en la categoría de “esquemas asociativos territoriales”, junto con las regiones de planeación y gestión, las asociaciones de departamentos propiamente dichas, las áreas metropolitanas, las asociaciones de distritos especiales, las provincias administrativas y de planificación y las asociaciones de municipios de antaño conocidas.

Las regiones administrativas y de planificación – RAP, que no son entidades territoriales pues les falta todo lo que para el efecto exige el artículo 307 de la Constitución, son resultado de la libre voluntad departamental de integrarse y constituirse en RAP, mediante ordenanza y convenio, dando así origen a una persona jurídica de derecho público de naturaleza asociativa del orden territorial.

Las RAP, como entes asociativos de origen departamental que son, pueden de acuerdo con los principios del proceso de ordenamiento territorial consagrados en la ley 1454, en especial el principio de descentralización, participar en procesos de

⁶ Consistente en el otorgamiento de competencias o funciones administrativas a personas públicas diferentes del Poder Central para que las ejerzan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad.

distribución de competencias con la Nación, siendo de destacar que dicha descentralización tiene como finalidad promover *“una mayor capacidad de planeación, gestión y de administración de sus propios intereses, garantizando por parte de la Nación los recursos necesarios para su cumplimiento”*, tal como se dispone en el artículo 3° numeral 3 arriba transcrito.

3.4 El procedimiento para constituir la Región administrativa y de planificación del Caribe (RAP CARIBE)

Según lo expuesto en este concepto, ningún procedimiento distinto al constitucionalmente fijado en el artículo 307 puede válidamente llevar a la constitución de una región de rango territorial (RET). Es pues claro que no está al arbitrio de los ciudadanos ni de las autoridades sustituir dicho trámite por ninguno otro, so pena de incurrir en violación constitucional.

En cuanto hace a las RAP observa la Sala que el artículo 306 de la Constitución Política atribuye a los departamentos una competencia directa para conformarlas. El procedimiento para crearlas, de acuerdo con la ley 1454 de 2011, exige la autorización previa de las correspondientes Asambleas Departamentales, el previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado, y la celebración de un convenio entre los gobernadores de los departamentos respectivos. Siendo estas las únicas reglas establecidas en la Constitución y la ley orgánica para crear una RAP, ningún procedimiento que se aparte de dicha preceptiva es conforme a derecho ni podrá producir efecto jurídico alguno.

Finalmente, la Sala observa que, en virtud de la expedición de la ley orgánica 1454 de 2011, ha cambiado el marco jurídico que sirvió de fundamento al concepto 1361 del 6 de septiembre de 2001, particularmente en lo relativo al procedimiento exigido para la conformación de las regiones administrativas y de planificación.

LA SALA RESPONDE:

“1. ¿Puede adelantarse el proceso y consecuentes creaciones de las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) autorizadas por el artículo 306 Constitucional, sin necesidad de expedición de una ley ordinaria que lo reglamente?”

“2. Siendo el objeto principal de la Región Administrativa y de Planificación (RAP) como entidad pública, el desarrollo económico y social de su respectivo territorio, según lo estipulado por el Artículo 306 Constitucional, ¿es necesario expedir una ley ordinaria para reglamentarla cuando ya lo hizo la ley 152 de 1994 (Capítulo XI), orgánica de la planeación en Colombia, y cuando la norma constitucional creadora no condiciona su aplicación inmediata a reglamentación legal alguna?”

“4. El principio de autonomía territorial consagrado en el artículo 1° Constitucional ¿otorga a los departamentos la potestad no sólo de constituir

las RAP sino también de darles la organización interna como entidades descentralizadas de acuerdo con las necesidades del servicio y las conveniencias de su desarrollo, todo dentro del marco fijado por el Artículo 306 Constitucional y las leyes 152 de 1994, orgánica de la planeación, y 489 de 1998, que regula la organización y el funcionamiento de las entidades descentralizadas del orden nacional aplicable a las del orden territorial?"

"6. ¿En caso de necesitarse una ley reglamentaria, cuáles serían los asuntos objeto de reglamentación?"

Como ya se señaló, luego de haber sido recibida esta consulta entró en vigencia la ley 1454 del 28 de junio de 2011, *"por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones"*, que desarrolla en detalle el artículo 306 de la Constitución Política y en buena medida da respuesta a las preguntas arriba transcritas. Dicha ley establece un procedimiento especial que no sólo viabiliza la constitución de las regiones administrativas y de planificación - RAP, sino que estimula e incentiva sus posibilidades para la distribución de competencias entre la Nación y dichas entidades.

La ley orgánica 1454 de 2011 configura las regiones administrativas y de planificación - RAP como la culminación de un proceso asociativo de los departamentos que exige autorización previa de las correspondientes Asambleas Departamentales, concepto previo de la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado y la celebración de un convenio entre los gobernadores respectivos.

"3. Al consagrar el Artículo 306 Constitucional que 'dos o más departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio', ¿le otorga el Constituyente a las RAP la condición de entidades descentralizadas por servicios de carácter especial, constituyéndose en una nueva clasificación de este tipo de entidades?"

Bien cabe concluir que las RAP emergen, en la ley 1454 de 2011, como entidades descentralizadas de carácter especial, dado el amplio alcance que en dicha ley se da al principio de descentralización. Con todo, siguiendo la definición y los rasgos distintivos que les atribuye la ley, para ser más precisos ha de entenderse que las regiones administrativas y de planificación - RAP son "esquemas asociativos territoriales" o "instancias de integración territorial" de origen departamental que dan lugar a personas jurídicas de derecho público de naturaleza asociativa del orden territorial.

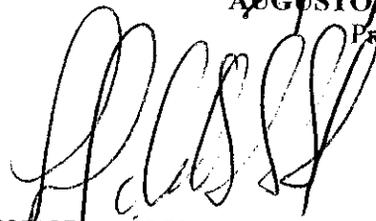
"5. Los 2,5 millones de votos depositados por los ciudadanos del Caribe colombiano en las elecciones del 14 de Marzo de 2010 a favor de la constitución de la región Caribe ¿constituye un mandato ciudadano a los gobernadores caribeños y otras autoridades del Estado colombiano (superior al que pueda otorgarle a aquéllos las Asambleas Departamentales) para constituir la Región Administrativa y de Planificación del Caribe (RAP CARIBE)?"

El artículo 306 de la Constitución Política y la Ley Orgánica 1454 de 2011 atribuyen una competencia directa a los departamentos para conformar las Regiones administrativas y de planificación (RAP). Para constituir las debe seguirse el procedimiento previsto en dicha ley, la cual no prevé, ni exige ni autoriza la celebración de consulta popular previa.

Transcribese al señor Ministro del Interior. Igualmente, envíese copia a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.



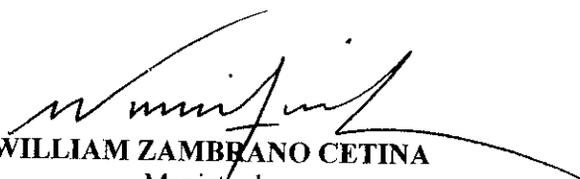
AUGUSTO HERNÁNDEZ BECERRA
Presidente de la Sala



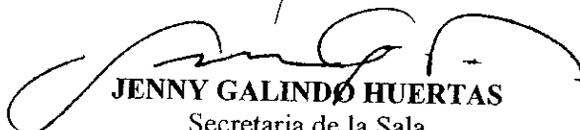
LUIS FERNANDO ÁLVAREZ JARAMILLO
Magistrado



ENRIQUE JOSÉ ARBOLEDA PERDOMO
Magistrado



WILLIAM ZAMBRANO CETINA
Magistrado



JENNY GALINDO HUERTAS
Secretaria de la Sala

13 DIC. 2011

AUTORIZADA LA PUBLICACION CON OFICIO DEL 12 DE DICIEMBRE DE 2011