

Análisis de los criterios de determinación de los Hechos Regionales en el marco de la creación de las Regiones Administrativas y de Planificación¹

Analysis of the criteria for determining Regional Facts within the framework of the creation of Administrative and Planning Regions

Pablo Andrés Parra Carreño²

Resumen

En el presente artículo se examinan los criterios que establece el Decreto 900 de 2020 para la determinación de los Hechos Regionales, figura que fue introducida por la Ley 1962 de 2019, que se constituyó como fundamento técnico y político para el desarrollo de las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) en Colombia. El objetivo principal es aclarar la importancia estratégica de estos criterios como parte del diseño de políticas públicas regionales, acceso a recursos del Sistema General de Regalías y la planificación territorial. Para ello se desarrolló una investigación de tipo documental y con enfoque cualitativo, que puso de presente los 7 criterios establecidos por la normativa y sistematizó casos que hacen presencia en los casos donde han sido aplicados. Además, permitió identificar retos y oportunidades disciplinares de su aplicación, el cual se expresa como la necesidad de una gobernanza articulada, visión supradepartamental y participación de los actores territoriales. El artículo concluye que los Hechos Regionales son instrumentos que pueden ayudar a entender la fragmentación institucional y los caminos de la integración territorial en aras de un proceso que sea sostenible, equitativo y eficiente.

Palabras clave: Hecho Regional, Regiones Administrativas y de Planificación (RAP), planificación territorial, gobernanza regional, Decreto 900 de 2020.

Abstract

This article examines the criteria established by Decree 900 of 2020 for the determination of Regional Facts, a concept introduced by Law 1962 of 2019, which served as the technical and political foundation for the development of Administrative and Planning Regions (RAP) in Colombia. The main objective is to clarify the strategic importance of these criteria as part of the design of regional public policies, access to resources from the General Royalties System, and territorial planning. To this end, a documentary research project with a qualitative approach was conducted, presenting the seven criteria established by the regulations and systematizing cases present in the cases where they have been applied. Furthermore, it allowed for the identification of disciplinary challenges and opportunities in their application, which are expressed as the need for articulated governance, a supra-departmental vision, and the participation of territorial stakeholders. The article concludes that Regional Facts are tools that can help understand institutional fragmentation and the paths to territorial integration for the sake of a sustainable, equitable, and efficient process.

Keywords: Regional Fact, Administrative and Planning Regions (RAP), territorial planning, regional governance, Decree 900 of 2020.

¹ Artículo de Investigación resultado de la Especialización en Derecho Administrativo (periodo académico 2025-1) adscrito a la línea de investigación constitucional “Educación, Derecho, Cultura y sociedad” y a la línea de facultad de Derecho “Derecho, Estado, Cultura y Sociedad” del grupo de investigación “INCOM y PODER PUBLICO”. Docente Asesor: Oona Hernández Palma

² Contacto, Correo Institucional: pabloa-parrac@unilibre.edu.co, Universidad Libre Seccional Barranquilla.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación está estructurado en cuanto a su diseño metodológico, como una investigación de tipo básica, cuyo tipo de estudio es de carácter Jurídico–Descriptivo, su método responde al Analítico y de Síntesis y cuyo enfoque es cualitativo. En cuanto al problema que se busca resolver la presente investigación, este gira en torno a en que al adentrarse en el marco de la descentralización territorial, como señala Ortiz (2024) se puede encontrar la figura de la regionalización la cual se ve materializada en las Regiones Administrativas y de Planificación, las cuales a su vez cuentan con una figura llamada el Hecho Regional, el cual tiene una importancia vital a la hora de garantizar que los recursos de las RAP sean invertidos efectivamente en proyectos de carácter regional y no que estos terminen desviados en la duplicidad de funciones atendiendo necesidades o problemáticas correspondientes a otro estamento territorial, en la medida en que este es el que establece el espectro de acción de las regiones y les asigna por decirlo así una competencia para actuar. Ahora bien, el problema radica en que este concepto no cuenta con un desarrollo doctrinario acorde a la importancia de este.

En otras palabras, esta investigación nace de la necesidad de desarrollar conceptualmente los criterios de determinación del Hecho regional, en la medida en que se observa que no hay mayor material de estudio sobre el mismo, es decir el autor buscará en este trabajo aportar un poco más en la explicación académica de bajo qué criterios se identifica un Hecho Regional. En este orden, para llevar a cabo dicha meta, se estructura un trabajo de investigación que busca desde la un objetivo general y dos específicos, analizar de una forma algo más profunda los criterios de determinación del Hecho Regional contenidos en el decreto 900 del 2020 y con esto tratar de entender de una forma más detallada dichos conceptos. En este sentido, surge el interrogante central que orienta la investigación: ¿Cuáles son los criterios que orientan la determinación de los Hechos Regionales en la creación de las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP)? Para dar respuesta a esta pregunta, se ha estructurado un trabajo investigativo que tiene como objetivo general: Analizar los criterios de determinación de los Hechos Regionales en el marco de la creación de las Regiones Administrativas y de Planificación en Colombia. Y como objetivos específicos:

1. Identificar cuáles son los criterios de determinación de los Hechos Regionales en el proceso de creación de una RAP.
2. Explicar los criterios de determinación de los Hechos Regionales para facilitar la interpretación jurídica de estos.

METODOLOGÍA

El presente trabajo se estructura metodológicamente como una investigación de tipo documental, entendiendo por ello que se pretenda contribuir a la construcción conceptual y atribucional del Hecho Regional en el proceso de construcción de las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) en el contexto colombiano. Esta forma de investigar se fundamenta en la revisión, análisis e interpretación de fuentes normativas, doctrinales e institucionales, dejando de lado la recolección de datos empíricos; en consecuencia, se considera un enfoque cualitativo orientado a comprender variables de tipo no cuantificable, tales como los soportes jurídicos, la interpretación normativa y los desarrollos teóricos del derecho público territorial. Como indica Rodríguez (2019) mediante el análisis documental lo que se persigue es tratar de comprender e interpretar lo que sostiene jurídicamente el Hecho Regional como una categoría indispensable para la formulación y realización de proyectos de tipo supradepartamental.

Desde esta óptica, el tipo de estudio es definido como jurídico-descriptivo, dado que el estudio busca determinar, caracterizar y explicar los criterios que subyacen en el Decreto 900 de 2020, los cuales permiten determinar cuándo es posible considerar que un determinado acontecimiento o situación se puede calificar como un Hecho Regional. El procedimiento de descripción, en consecuencia, busca facilitar la interpretación y la aplicación de los criterios en cuestión por parte de las entidades territoriales, los legisladores, los académicos, y demás sujetos institucionales que participan en los procesos de regionalización administrativa en Colombia, y, de la misma manera, la descripción de los criterios existentes permite, además, develar posibles limitaciones normativas u omisiones que deben ser discutidas desde la teoría del Derecho.

Betancur (2017) comprende que el método de investigación que se aplica es el de análisis y síntesis, hace referencia en todo caso, principalmente, a la investigación principalmente de las fuentes normativas como el Decreto 900 de 2020 y de fuentes doctrinales vinculadas al derecho administrativo, a la descentralización y la planificación territorial. Desde los elementos normativos analizados se derivan los elementos constitutivos del Hecho Regional, se hace un análisis de la función del Hecho Regional en los procesos de creación de las Regionales de Planeación (RAP) y se determina los criterios que establece el ordenamiento jurídico como válidos para el determinante correspondiente; posteriormente se lleva a cabo a modo de síntesis, para integrar dichos elementos en un todo organizado y coherente, el cual permita contribuir a una conceptualización sólida.

En los términos actuales, con la finalidad de llegar hasta los objetivos prefijados, se

realizó la revisión documental en profundidad, tomando textos normativos, obras doctrinales y estudios académicos que, por escasos que sean, hagan referencia más o menos directa al Hecho Regional, esta revisión en profundidad sirvió para poder construir la base teórica en que se articula el análisis jurídico en ciernes, además de visibilizar los vacíos interpretativos que aún perviven en la disposición legal vigente. La metodología que en esta investigación se ha utilizado considera plenamente el problema que se ha planteado en la medida en que sirve para poder estudiar desde el derecho o la doctrina especializada un tema que exige mayor claridad conceptual, los resultados del presente trabajo sirvan para académico y jurídico para consolidar los procesos en Colombia en un uso más riguroso, correcto y equitativo de los recursos públicos que se obtienen dentro de las Regiones Administrativas y de Planeación.

DESARROLLO DEL TEMA

1. Delimitación de la problemática

La creación de las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) en Colombia, que se encuentra reflejada en la Ley 1454 de 2011, se deriva de la identificación de aquellos hechos regionales. Los hechos regionales, los cuales estarían constituidos por elementos objetivos, que justifican la integración territorial entre departamentos, han sido enunciados de manera general, como afinidades culturales, económicas, geográficas o históricas, pero no se contempla una formulación vinculante y operativa para ellos en la regulación en vigencia, es por ello que la falta de una estructura metodológica que permita establecer los hechos regionales ha sido un obstáculo para la estandarización de criterios por parte de las entidades territoriales, dado que ha hecho que se genere un vacío en el proceso de planeación y que se aplaque o se debilite la argumentación técnica para justificar la creación de nuevas regiones.

Como consecuencia, Cándalo (2019) comprende que la ausencia de criterios jurídicos y técnicos unificados para la identificación de los Hechos Regionales ha generado interpretaciones de los mismos diversas por parte de los gobiernos departamentales y, del nacional, afectando la consistencia institucional del proceso de regionalización. Por lo que esta vaguedad puede dar lugar a decisiones discrecionales o afincadas en los acontecimientos políticos del momento, más que a verdaderas necesidades de articulación territorial, por tal motivo, el presente artículo tiene la intención de analizar críticamente el concepto de Hechos Regionales y los criterios para su definición, de manera de aportar elementos que permitan robustecer el marco normativo e institucional de las RAP como instrumentos de

descentralización, cohesión territorial y desarrollo regional sostenible.

2. Sistema jurídico del Hecho Regional

La conceptualización formal del Hecho Regional fue incorporada al ordenamiento jurídico colombiano mediante la Ley 1662 de 2019, que modifica la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011) y da lugar al tránsito de las RAP a Regiones como Entidades Territoriales RET. La ley, en su artículo 3, establece que el Hecho Regional:

“Es un fenómeno territorial que por su naturaleza poblacional y espacial trasciende las escalas de gobierno local y departamental en materias de competencias, inversión, planeación y ejecución de proyectos, requiriendo una atención conjunta para que las acciones que se desarrollen sean eficientes y efectivas, y conduzcan al desarrollo integral de la región”. (p.3)

De hecho, distingo en esta definición dos definiciones básicas para la planificación regional. Así, el hecho de que las problemáticas, oportunidades o dinámicas territoriales no se puedan abordar desde una sola entidad territorial (municipio o departamento), sino que tengan que ser tratadas bajo la forma regional, coordinada, común, común, interinstitucional e interjurisdiccional. La enumeración y la declaración de un Hecho Regional, de acuerdo con la Ley, corresponde a la Junta Directiva de la RAP, que, recordemos, está constituida por los gobernadores de los departamentos que conforman la región, y en algunos casos también por delegados del Gobierno nacional y representantes de entidades descentralizadas.

El fundamento normativo del Hecho Regional, tal como lo estipula la Ley 1662 de 2019 al reformar la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, guarda perfecta correspondencia con los avances que han sido vistos en esta investigación, pues los casos que han sido objeto de análisis evidencian cómo fenómenos territoriales como la gestión de ecosistemas compartidos, el desarrollo de corredores logísticos o la gestión de cuencas hidrográficas, por ejemplo, efectivamente traspasan los límites de los municipios o los departamentos, lo que valida la necesidad de una atención coordinada tal como lo exige el marco normativo. Asimismo, como indica el Departamento nacional de planeación (2020) con la intervención de diversos actores gobernaciones, alcaldías, agencias nacionales, organizaciones sociales, entes descentralizados en la formulación y gestión de los Hechos Regionales validan que su tratamiento requiere de una gobernanza interinstitucional, tal como lo establece la norma, en el sentido que dicha

gobernanza debe ser conjunta, eficiente y efectiva, por lo que finalmente, el rol de la Junta Directiva de las RAP, como máxima autoridad responsable de identificar y declarar los Hechos Regionales, se materializa en las experiencias documentadas, donde las gobernadoras y los gobernadores, en conjunto, promueven la priorización de proyectos estratégicos e importantes, lo que valida no solo la funcionalidad del diseño normativo sino su operatividad en terreno.

3. Análisis integral de los criterios de determinación del Hecho Regional

Los criterios que se encuentran establecidos por Decreto 900 de 2020, en desarrollo de Ley 1962 de 2019, realizan, no solo delimitan las condiciones técnico-administrativas requeridas para declarar un Hecho Regional, sino proponen también un marco analítico para poder entender los problemas comunes que tienen múltiples entidades territoriales, en donde cada uno de los siete criterios responde a unas dimensiones distintas, tanto territorial, económica, institucional, ecológica, funcional, que, en conjunto, permiten llevar a cabo una identificación del fenómeno regional más precisa y justificada. Es por ello que al establecer que han de cumplirse al menos tres criterios para que una situación pueda ser reconocida formalmente como Hecho Regional, institucionalmente, el decreto fija un umbral técnico, con el que se busca promover una planificación rigurosa y en base a diagnósticos globales, llevados a cabo a través de análisis geográficos y mediante proyecciones estratégicas y una proyección prospectiva del desarrollo territorial.

Desde esa perspectiva, Nader (2020) comprende que los criterios no pueden ser abordados de un modo aislado, ya que su propiedad está precisamente en la articulación funcional que se establece entre ellos al abordar el fenómeno regional, así, por ejemplo, la relación entre la escala de inversión solicitada y la coordinación interinstitucional necesaria, o bien, entre la existencia de externalidades y la interdependencia espacial, permite dar cuenta de la complejidad que los problemas regionales tienen y sustentar así políticas públicas más eficaz, eficiente y contextualizada. En este sentido, los criterios no solo tienen una función normativa, sino que son insumos técnicos para la toma de decisiones, la priorización de proyectos y la estructuración de instrumentos de planificación supradepartamental.

La consideración de los criterios de determinación del Hecho Regional no es sólo un simple requisito formal, sino una condición necesaria para asegurar que las intervenciones regionales abordan aquellas realidades complejas, compartidas y estructurales del territorio, de este modo y como resalta Ortiz (2024) por medio de los criterios, es posible también captar con claridad el momento y el lugar cuando un fenómeno sobrepasa las capacidades locales y

departamentales de respuesta para explicar la necesidad de una actuación conjunta, coherente y planificada entre distintos actores y niveles de Gobierno. Ignorar tales criterios supondría el riesgo de fragmentar los esfuerzos, de duplicar las inversiones o de instaurar soluciones individuales que no darían abasto a la situación tal como se presenta en la dimensión real, por lo tanto, incorporar los criterios de determinación del Hecho Regional en el análisis, la elaboración y la puesta en práctica de políticas públicas regionales es un paso previo indispensable en el camino para lograr una gobernanza territorial eficiente, estratégica y hacia el desarrollo sostenible.

4. Criterios de determinación para el Decreto 900 de 2020 que establece el Departamento Nacional de Planeación

El Decreto 900 de 2020, que ha sido aprobado por el Departamento Nacional de Planeación, operativiza la Ley 1962 de 2019 y establece los criterios específicos los cuales debe cumplir una determinada situación para que sea formalmente recogida como Hecho Regional. Relacionados con esta definición, estos criterios son un punto de anclaje para la justificación de las intervenciones en las regiones, el acceso a los recursos del Sistema General de Regalías y el desarrollo de políticas públicas con un alcance regional. Se explican a continuación los siete criterios que aparecen del propio decreto con su correspondiente justificación técnica y función dentro de la planificación regional:

4.1. Afectación Regional

Este criterio conlleva que el fenómeno que se ha considerado dispone de impactos reales y comprobables en más de un departamento o en la totalidad del conjunto de departamentos que componen la RAP. La afectación puede ser: social, económica, ambiental, cultural, de infraestructura o institucional. Se persigue la identificación de situaciones que no se pueden resolver a partir de fragmentos porque sus efectos se extienden más allá de las fronteras de los departamentos, un caso de ello es cuando una crisis ambiental a partir de la contaminación de un cuerpo de agua interdepartamental afecta a las localidades ribereñas de varios departamentos, lo cual supone dar una respuesta que tome en consideración el conjunto del ecosistema.

4.2. Escala o Magnitud de la Inversión

Dicho criterio implica que es necesario realizar inversiones públicas o privadas de gran magnitud para dar respuesta al fenómeno de la región. El valor o el alcance de las inversiones está por encima de la capacidad técnica, financiera o administrativa de un único departamento, por eso se justifica la intervención conjunta y la gestión articulada de recursos y capacidades, es por ello que este criterio es muy importante para racionalizar el uso de recursos públicos y prevenir duplicidades en la inversión, a través de la intervención regional se pueden generar economías de escala, tener acceso a fuentes de financiación multilaterales y alinear agendas de desarrollo con un mayor impacto.

4.3. Requerimiento de Coordinación de Entidades

Se refiere a situaciones donde la gestión del acontecimiento regional requiere del aporte al tiempo y armónicamente de distintos niveles del gobierno (nacional, departamental y municipal) y distintos organismos del Estado, del sector privado o de la ciudadanía. No se trata de coordinar sólo verticalmente niveles, sino también horizontalmente sectores, es decir, este criterio busca resolver problemáticas de gobernanza de forma fragmentada, para que las respuestas públicas sean integradoras, y no en contradicción, es por ello que asimismo, esto disfruta de los beneficios de alinear las políticas públicas regionales con las nacionales y las locales.

4.4. Interdependencia Funcional o Espacial

Este criterio se manifiesta cuando los territorios implicados presentan alguna infraestructura, flujos de población, servicios públicos, cadenas productivas o ecosistemas, esto hace que el comportamiento de uno influya directamente en el comportamiento del otro, lo que puede ser interdependencia económica, ecológica, logística o cultural, un ejemplo sería un sistema de movilidad regional con base en corredores logísticos o en sistemas de transporte público que unan un cierto número de ciudades intermedias.

4.5. Externalidades regionales

Los conceptos de externalidades regionales hacen referencia a efectos secundarios o

derivados de una intervención llevada a cabo por el sector público o privado que, a su vez, van más allá del territorio efectivamente intervenido e impactan, de modo positivo, pero también negativo, a otros departamentos de la región. Existen, por tanto, externalidades ambientales, económicas, sociales, etc. Es por tal razón por la cual este criterio permite identificar problemas como la migración, la deforestación o la contaminación que, precisamente, no respetan y limitan las fronteras político-administrativas y que, por lo tanto, deben ser gestionadas de manera colectiva.

4.6. Aprovechamiento Conjunto de Oportunidades o Recursos

Este criterio se utiliza cuando varios departamentos se benefician de una ventaja estratégica, un recurso natural, la infraestructura o el potencial de desarrollo que pueden ser capitalizados conjuntamente para generar mayores beneficios compartidos que si se capitaliza independientemente. Es por ello que una aclaración de este criterio consiste en el uso de forma conjunta de un puerto marítimo o bien de una cuenca hidrográfica para proyectos de desarrollo sostenible, ecoturismo o incluso aprovechamiento para el transporte fluvial.

4.7. Necesidad de Planificación a Nivel Regional

Este criterio apunta a visibilizar un fenómeno o un reto que no puede ser atendido en los planes de desarrollo departamentales o municipales, sino que se precisa de un instrumento de planificación de carácter regional que se articule a través de la lógica supradepartamental, que contenga metas, indicadores y proyectos concretos y alineados con esa lógica supradepartamental. Teniendo en cuenta lo anterior, este criterio es muy importante para articular instrumentos como los Planes Regionales de Competitividad, los Planes de Ordenamiento Territorial Regional, los Pactos Territoriales, etc. para propiciar la concepción de una visión de largo plazo. Conforme a lo establecido en el Decreto 900 de 2020, en la medida en que se desee declarar un fenómeno como Hecho Regional se deben velar al menos tres de estos siete criterios, que deben ser justificados en una ficha técnica que contenga diagnósticos, análisis territoriales, cartografía temática y proyecciones estratégicas.

Tabla 1. Los siete criterios del Decreto 900 de 2020

Criterio	Descripción	Nivel de importancia
Afectación Regional	Impactos reales y comprobables en más de un departamento o en toda la RAP; afecta ámbitos social, económico, ambiental, etc.	Muy alto: identifica fenómenos que superan límites locales y requieren acción conjunta.
Escala o Magnitud de la Inversión	Requiere inversiones públicas o privadas de gran magnitud que superan la capacidad de un solo departamento.	Alto: justifica la racionalización y articulación de recursos para mayor impacto.
Requerimiento de Coordinación de Entidades	Implica la necesidad de colaboración armónica entre distintos niveles y sectores del gobierno, sector privado y ciudadanía.	Muy alto: fundamental para lograr gobernanza integrada y políticas coherentes.
Interdependencia Funcional o Espacial	Relaciones e influencias mutuas entre territorios en infraestructura, población, servicios, cadenas productivas o ecosistemas.	Alto: asegura la gestión conjunta de sistemas y recursos interconectados.
Externalidades Regionales	Efectos secundarios positivos o negativos de intervenciones que impactan otros departamentos más allá del área intervenida.	Medio-Alto: permite gestionar impactos indirectos y transfronterizos.
Aprovechamiento Conjunto de Oportunidades o Recursos	Uso coordinado de recursos o ventajas estratégicas para maximizar beneficios compartidos.	Medio-Alto: fomenta el desarrollo sostenible y la cooperación interdepartamental.
Necesidad de Planificación a Nivel Regional	Fenómeno que requiere instrumentos de planificación regional con metas, indicadores y proyectos articulados supradepartamental mente.	Muy alto: clave para establecer visión estratégica y ordenamiento territorial a largo plazo.

Fuente: Elaboración Propia

Es importante comprender que cada uno de los criterios tiene una importancia técnica y política capital en la elaboración de un tipo de visión de desarrollo territorial articulada, sostenida y más allá del Departamento. Entender el nivel de relevancia de los criterios permite clasificar su aplicabilidad de acuerdo con el tipo de fenómeno regional que se analiza, favoreciendo la toma de decisiones y la planificación estratégica, la formulación de proyectos y la distribución de las inversiones del Sistema General de Regalías, es por ello que todos los criterios aportan el andamiaje normativo y operativo que permite que se consolide el

reconocimiento efectivo del Hecho Regional como un dispositivo para la gobernanza multinivel en Colombia.

5. Casos documentados en la aplicación de los criterios

5.1. RAP Caribe – Restauración de la Ciénaga Grande de Santa Marta

Como expone López (2022) la consideración como Hecho Regional de la Ciénaga Grande de Santa Marta por la RAP Caribe responde a una problemática que por su magnitud ecológica, social y económica, incluso, escapa la posibilidad de intervención por parte de un departamento determinado. Esta laguna costera de importancia internacional juega un papel importante según la Convención Ramsar y ocupa parte de los departamentos de Magdalena, Atlántico y César, con grave deterioro de su biodiversidad y del funcionamiento de sus servicios ecosistémicos, así como de la calidad de vida de miles de personas que dependen de sus recursos pesqueros. La razón del mal estado actual de la misma tiene que ver con múltiples razones (alteraciones hidrológicas, contaminación, pérdida de la cobertura vegetal) que exigen respuestas de intervención articuladas en una escala regional.

Teniendo en cuenta lo anterior, los criterios que se aplican para que sea considerado Hecho Regional están el daño que afecta a la región, pues su efecto puede ser simultáneo en varios territorios y la generación de externalidades negativas, que sí afectan ciertas actividades económicas y sociales en territorios más allá del sitio donde se causan los daños, pero además de la necesidad de planificación regional, ya que ninguna jurisdicción por sí misma puede hacerse cargo de los costos, liderando las obras de recuperación ecológica o desarrollando las estrategias de manejo. Esto es, la intervención en la Ciénaga ha sido asumida desde un enfoque interjurisdiccional, articulando a entidades como Corpamag, MinAmbiente, las gobernaciones involucradas y los organismos de cooperación internacional, lo que ratifica su carácter de Hecho Regional con fundamento en los lineamientos de la Ley 1962 de 2019.

5.2. RAP Pacífico – Corredor vial Buenaventura–Tumaco

Como indica el RAP PACIFICO (2019) el corredor vial Buenaventura–Tumaco se presenta, en este sentido, como un modelo de cómo una infraestructura estratégica puede ser un Hecho Regional, por estar en comunicación los puertos más relevantes que constituyen el litoral Pacífico colombiano, transcurriendo entre los departamentos Valle del Cauca y Nariño,

y llevando al tiempo terrenos del Cauca, en un área de alta diversidad cultural y ecológica, pero también de conflicto y de rezago estructural. Los recursos económicos que se requieren para cerrar y modernizar este corredor vial están a años luz de los gobiernos locales involucrados, lo que provoca la necesidad de articularse con entes del orden nacional como la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) y el Instituto Nacional de Vías (Inviás), pero también con los gobiernos departamentales, las alcaldías locales y los representantes de las comunidades étnicas que pueblan el área.

Los criterios que avalan su declaratoria como Hecho Regional abarcan la dimensión de la inversión que justifica la acción coordinada de diferentes escalas de gobierno, la interdependencia funcional que concierne a los departamentos participantes, puesto que la competitividad regional está íntimamente relacionada con esta conectividad y la exigencia de una coordinación inter-institucional que permita la articulación de las agendas del desarrollo logístico, la inclusión social y la sostenibilidad medioambiental. De este modo, el caso del corredor vial Buenaventura–Tumaco pone en evidencia cómo una iniciativa de infraestructura -cuando desempeña funciones regionales estructurantes y requiere sinergias múltiples- se acomoda perfectamente a la figura jurídica del Hecho Regional.

5.3. RAP Central – Ordenamiento del corredor logístico Bogotá–Girardot–Ibagué

Como señala la Secretaría Distrital de Planeación (2019) el corredor Bogotá-Girardot-Ibagué forma parte de uno de los ejes logísticos más fundamentales del centro del país, acercando la capital con las regiones que son estratégicas para la producción agrícola, el comercio y el abastecimiento urbano. No solamente es una de las mayores concentraciones de tráfico del país, sino que, también cruza áreas de Cundinamarca, Tolima y Huila, por lo tanto, genera importantes exigencias sobre los usos del suelo, los recursos hídricos y sobre ecosistemas estratégicos como lo son aquellas cuencas que abastecen de agua a las ciudades y a la zona rural. Diversas presiones condujeron a la necesidad de ordenar integralmente el espacio del corredor que fue enunciado como Hecho Regional por la RAP Central, aplicando criterios como la interdependencia funcional y la interdependencia entre la articulación económica y la delimitación territorial de los departamentos y la existencia de externalidades como pueden ser la contaminación, el tráfico y la expansión urbana desordenada y la necesidad de la planificación regional, ya que una solución a los problemas requiere el desarrollo de políticas de transporte conjuntas con la planificación del ordenamiento territorial y con la concentración en la conservación del medio ambiente.

Éste es un caso donde el Hecho Regional puede emerger no sólo por causa de las problemáticas medioambientales y sociales, sino que también puede hacerlo por medio de las dinámicas económicas que, por falta de iniciativas y acciones coordinadas, deterioran la sostenibilidad y la potencialidad del territorio. En este sentido, la RAP Central ha promovido espacios de concertación técnica, política e institucional para que los entes territoriales puedan construir una visión del corredor que sea coherente con los parámetros estipulados por la Ley 1962 de 2019.

6. Retos y oportunidades en la aplicación de los Hechos Regionales

La adopción del concepto de Hecho Regional en Colombia, tal y como se define en el Decreto 900 de 2020, supone un importante avance hacia una planificación territorial más ajustada y estratégica para que pueda incidir sobre la realidad regional de forma efectiva, en donde la implantación de dicho concepto no ha dejado de tener serios problemas estructurales que limitan su capacidad de transformación. Uno de los principales problemas a los que se enfrenta el Hecho Regional en Colombia es el hecho de que los departamentos y los municipios que constituyen las Regiones Administrativas de Planificación (RAP) tienen diferencias en sus capacidades técnicas y administrativas, es por ello que muchos entes territoriales carecen de equipos técnicos formados en técnicas de análisis regional, en elaboración de cartografía temática, en previsiones estratégicas o diseño de instrumentos de planificación supradepartamental.

A todo ello hay que sumar la fragmentación política o la falta de instrumentos de gobernanza multinivel, que como comprende Rondinelli, *et al* (1989) contrarrestan el acercamiento de visiones compartidas entre departamentos. En algunos casos, las RAP se establecen más como estructuras formales que como espacios de integración y de cooperación, lo que a la larga debilita las propias propuestas regionales que pretenden ser ligadas a los Hechos Regionales. Además, todavía persisten problemas de coordinación interinstitucional que impiden una lectura conjunta de los fenómenos regionales, que son una condición para satisfacer criterios fáciles, de interdependencia funcional o de necesidad de planificación regional.

No obstante, este tipo de retos están acompañados de importantes oportunidades. La habilitación de los Hechos Regionales ha logrado, en ciertos casos, hacer conjugar procesos de asociatividad territorial, articular agendas regionales de competitividad, medio ambiente y logística, y acceder a fuentes de financiación, como es el caso del Sistema General de Regalías

de una manera más ágil que antes, igualmente, ha hecho posible la emergencia de diagnósticos regionales más completos que integran, a una escala más adecuada que la departamental, las variables socioeconómicas, ambientales y funcionales. En suma, a pesar de que en este sentido el desarrollo de los Hechos Regionales está lejos de ser sencillo, se presenta como un instrumento importante para la cohesión territorial, para encontrar una mejor utilización de los recursos públicos, etc. la creación de un modelo de desarrollo que rebase las fronteras administrativas. El avance sobre los retos que se han puesto de manifiesto en esta presentación sólo puede hacerse fortaleciendo la capacidad institucional, promoviendo la cooperación entre departamentos y asegurando la disponibilidad de datos que sean confiables y actualizados de cara a los procesos de toma de decisiones.

7. Reflexiones sobre la operatividad de los criterios en el territorio

Los siete criterios establecidos por el Decreto 900 de 2020 constituyen un excelente andamiaje de análisis para desentrañar aquel fenómeno que tiene opción de ser considerado como hecho regional. Sin embargo, como señala Ruiz (2015) su aplicación en la práctica ha puesto de manifiesto algunas tensiones entre la norma y el territorio. De partida, la aplicación de los criterios es dependiente en gran parte de la calidad técnica de los insumos con que se elaboran las fichas diagnósticas que corresponden a cada uno de los siete criterios, lo que varía sustancialmente entre regiones.

Así, entre los criterios que invitan a un análisis más sofisticado se encuentran aspectos como el de “interdependencia funcional” y “aprovechamiento conjunto de oportunidades” que necesariamente requieren de un análisis de la movilidad, mercados, ecosistemas o cadenas productivas cuya cantidad y calidad no siempre se aviene a la realidad de todo el territorio y de toda la población. El criterio de “la necesidad de planificación a nivel regional” supone la existencia de instrumentos de planificación supra departamentales previos y/o en fase de ejecución y no suponen, muchas veces, la realidad de muchos territorios que o bien no son capaces de poner sobre la tabla aquellos marcos normativos que podrían ostentar, o han de justificar el por qué tal fenómeno no es posible explicarlo a través de planes departamentales y/o municipales.

Este hecho ha hecho que, en la práctica, la aplicación de muchos de los criterios se ha visto muy limitada o simplemente muy superficial, incluso excluyendo situaciones y fenómenos que a pesar de ser importantes, no tienen en su soporte técnico suficiente que los considere como Hechos Regionales. De otro lado, ciertos criterios pueden solaparse, o al menos

tener una cierta ambigüedad, como por ejemplo el propio de "afectaciones regionales" que puede confundirse con el de "externalidades regionales", o también el de "requerimiento de coordinación de entidades" uno que el de "escala de inversiones"; lo que puede suponer cierta complejidad a la hora de estructurar propuestas, es por ello requiere la crítica del lenguaje normativo, pero, también, la redacción de guías técnicas estandarizadas que permitan orientar a los equipos territoriales en la ejecución homogénea de los criterios.

Sin embargo, las experiencias avanzadas nos brindan aprendizajes muy importantes: algunos procesos han mostrado que, si se dispone de información territorial integrada, capacidad técnica y voluntad política, los criterios se pueden aplicar de manera exhaustiva y son perfectamente útiles para organizar intervenciones de gran importancia territorial. En este sentido, una de las reflexiones más contundentes es que la operatividad de los criterios no depende solo de su formulación normativa, sino del contexto institucional, técnico y político de cada territorio, de ahí que reforzar la gobernanza en la región, mejorar los sistemas de información y afianzar los equipos técnicos interdepartamentales son elementos importantes para lograr que los Hechos Regionales no sean solo una categoría normativa, sino una verdadera herramienta de desarrollo.

CONCLUSIONES

La figura del Hecho Regional, la cual fue introducida formalmente al ordenamiento jurídico colombiano, gracias a la Ley 1962 de 2019, sirve de avance fundamental en la configuración de una visión del territorio que reconoce tanto el carácter complejo como el carácter interdependiente de múltiples entidades subnacionales conjugadas en las iniciativas e intereses de los grupos dentro del territorio. El hecho regional, en este sentido, sirve para transitarlos por las limitaciones que enfrenta la gestión fragmentada del territorio, especialmente para esas problemáticas y oportunidades que trascienden los intersticios de las capacidades de los departamentos y municipios, en este sentido, el Hecho Regional está llamado a constituirse como un criterio técnico y político para priorizar iniciativas del orden interdepartamental, promover la inversión pública, pero también y sobre todo, estimular la cooperación interinstitucional y la planeación articulada del desarrollo.

De manera transversal, se señalaron tres dimensiones esenciales que hacen posible llegar a un Hecho Regional: la escala de afectación que puede superar las fronteras de las divisiones administrativas; la existencia de necesidades de coordinación de muchos actores institucionales o sociales; y la presencia de externalidades justificadas para poder ver una actividad regionalizada. Todas y cada una de estas dimensiones explícitas se comprueban a

través de los casos de estudio, como son la restauración ambiental de la Ciénaga Grande de Santa Marta (RAP Caribe), la red de carreteras del corredor Buenaventura–Tumaco (RAP Pacífico), la planificación territorial del eje Bogotá–Girardot–Ibagué (RAP Central), donde en todos estos casos las actividades no solo son respuestas de pura funcionalidad de las relaciones sociales compartidas, sino que también exigen estructuras de gobernanza regional que aseguren la viabilidad de las actividades.

De igual manera, la indagación mostró que la determinación de un Hecho Regional no solo es la existencia de una cuestión técnica, si no que implica también una lectura político-territorial compartida con los sujetos que dan forma a las RAP. La Junta Directiva de estas instancias cumple un papel destacado al igualar el hecho regional y dirigir las acciones que de él se solicitan, lo que también da a entender que el desarrollo regional no es solo una cuestión técnica, sino que tiene profundos tintes de política y de participación.

Los Hechos Regionales se erigen como unos recursos irremplazables para poder avanzar hacia la integración territorial de Colombia, permitiendo que las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) tengan un protagonismo en la promoción del desarrollo sostenible, la equidad regional y la eficacia del Estado. En definitiva, evidenciar y llevar a la práctica el Hecho Regional como figura jurídica y herramienta de planeación del territorio, supone una excelente oportunidad para contrarrestar los desequilibrios históricos en la organización del territorio colombiano. Sin embargo, su consolidación implica una apuesta institucional sostenida en el fortalecimiento de las capacidades técnicas de las RAP, la construcción de un conocimiento que se considera un bien común y la inclusión activa de la ciudadanía en los espacios de decisiones, en donde solamente en la medida que los Hechos Regionales sean considerados el mejor reflejo de las dinámicas sociales, económicas y ambientales del país, será posible avanzar en la construcción de una arquitectura territorial más justa, eficiente y acorde con los escenarios del siglo XXI.

REFERENCIAS

- Cándalo, E. (2019) *La Regionalización Como Modelo de Organización para Mejorar la Eficiencia de la Gestión Pública en Colombia*. Universidad Nacional Abierta y a Distancia. <https://repository.unad.edu.co/handle/10596/28430?locale-attribute=es>
- Betancur, S. (2017) *El método de análisis y síntesis*. *Estud.filos*, 55 (17) pp. 30-53. <http://www.scielo.org.co/pdf/ef/n55/0121-3628-ef-55-00030.pdf>
- Departamento nacional de planeación (2020) *Regiones administrativas y de planeación. RAP-Ficha informativa*. Gobierno Nacional de la República de Colombia.

- <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Portal%20Territorial/Kit%20Asociatividad%20Territorial/Procesos%20EAT/RAP.pdf>
- Función Pública. *Ley 1454 de 2011*. Congreso de la República de Colombia. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43210>
- Función Pública. *Ley 1962 de 2019*. *Advocatus*, 18(35), pp. 15-37. <https://doi.org/10.18041/0124-0102/a.35.6896>
- Función Pública. *Decreto 900 de 2020*. Presidencia de la República de Colombia. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=132261>
- López, M. (2022) *La Región Caribe como entidad territorial: un desafío para la administración del territorio*. Universidad del Norte. <https://manglar.uninorte.edu.co/bitstream/handle/10584/11031/1042349331.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Nader, R. (2020) *Ley Orgánica de Regiones: antecedentes y principales aspectos*. *Advocatus*, 35 (2), pp. 15-38. <https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/advocatus/article/view/6896>
- Ortiz, J. (2024) *Delimitación competencial de las regiones administrativas y de planificación en Colombia*. *Revista de Derecho Administrativo*, 32 (2) pp. 301-323. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/9631092.pdf>
- RAP PACIFICO. (2019) *Plan Estratégico Regional Pacífico 2020-2040*. RAP. https://rap-pacifico.gov.co/wp-content/uploads/2020/08/Relatorias-Mesas-Participativas-Nov_PER-Paci%CC%81fico.pdf
- Rodríguez, G. (2019) *Análisis Documental*. *Revista Atenas*, 3 (47) pp. 105-114. <https://www.redalyc.org/journal/4780/478060102007/478060102007.pdf>
- Rondinelli, A.; McCulloch, S. & Johnson Donald W. (1989). *Decentralizing public services in developing countries: issues and opportunities*. *Revista The Journal of Social*, 25 (2) pp. 211-225. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0305750X96000940>
- Ruiz, A. (2015) *Las duplicidades administrativas*. *Nueva Revista*. 5 (2) pp. 119-148. [https://reunir.unir.net/bitstream/handle/123456789/4015/Las%20duplicidades%20administra ivas.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://reunir.unir.net/bitstream/handle/123456789/4015/Las%20duplicidades%20administra%20ivas.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Secretaría Distrital de Planeación. (2019) *Informe de Seguimiento Anual 2019*. Alcaldía Mayor de Bogotá. https://www.sdp.gov.co/sites/default/files/informeannualgestion_rape_2019_0_0.pdf