

# POLÍTICAS REGIONALES PARA PROMOVER LA ASOCIATIVIDAD Y OPCIONES DE DESARROLLO PARA BOGOTÁ\*

*Viviana Díaz Perilla\*\**  
*Universidad del Rosario, Bogotá D.C.*

## RESUMEN

El fenómeno de la globalización ha generado un impacto no solo en el sector privado sino en el terreno de lo público, enfrentando a las ciudades y a sus gobiernos a la toma de decisiones y a la elaboración de novedosas estrategias enmarcadas dentro del concepto de política regional, con miras a no quedar relegadas dentro del contexto internacional y a dar pasos firmes en materia de competitividad. Bogotá ha asumido este reto mediante varios mecanismos que tienen un elemento en común: la asociación con otras entidades territoriales; para lo cual ha hecho intentos tendientes al desarrollo de dos mecanismos, uno previsto en la Constitución Política que desarrollaría la figura de Región tanto como unidad administrativa RAP (Región Administrativa y de Planificación) como de creación de una nueva entidad territorial y otro que pese a no estar previsto en la Constitución se vislumbra como el de mayor viabilidad jurídica y el más eficiente: la creación de una ciudad región.

Estos intentos, en algunas ocasiones no han sido muy afortunados y se han enfrentado a una serie de dificultades que ponen de manifiesto una posible confusión entre las finalidades, objetivos y condiciones jurídicas de cada una de ellas que bien vale la pena analizar. Lo cual constituye el objetivo principal de este artículo.

## PALABRAS CLAVE

Ciudad región, desarrollo, competitividad, asociación, ordenamiento territorial, región administrativa y de planificación, región.

---

Fecha de recepción del artículo: 25 de mayo.

Fecha de aceptación del artículo: 12 de junio de 2007.

\* Artículo resultado de investigación dentro del proyecto Teoría de la Ciudad Capital de la Línea de Investigación Estructura del Estado e Instituciones Administrativas perteneciente al Grupo de Investigación en Derecho Público Carlos Holguín Holguín de la Universidad del Rosario.

\*\* Abogada de la Universidad Externado de Colombia, Master 2 en Derecho Administrativo Universidad Panthéon- Assas Paris II, Investigadora de la Universidad del Rosario.

## ABSTRACT

The phenomenon of globalization has generated an impact not only in the private sector but also in the public one, it has forced cities and their governments to make decisions and to elaborate new strategies framed within the concept of regional politics in order to not to be relegated out of the international context and to remain competitive. Bogotá has assumed this challenge by using several mechanisms having something in common: the association with other territorial entities; for that reason two mechanisms have been developed, the first included in the Political Constitution, develops the figure of the Region not only as administrative unit RAP (Administrative Region of Planning) but also with the possibility of creating a new territorial entity. The second one, though of not included in the Constitution may to be the most efficient: the creation of a city region.

These intentions, have occasionally, not been very fortunate and have faced a series of difficulties that demonstrate a possible confusion among the purposes, objectives and juridical conditions for each. The analysis of this confusion is the main objective of this article.

## KEY WORDS

City region, development, competitively, association, political division of the country, administrative region of planning, region.

## INTRODUCCIÓN

Las políticas regionales han sido fundamentales en la historia del desarrollo económico y son a su vez el reflejo de las distintas corrientes económicas que ha conocido la historia pero sin duda alguna, cualquiera de ellas tiene con las demás un elemento en común: el intento por disminuir las enormes diferencias existentes en nuestras regiones promoviendo el desarrollo económico.

Debido a que en los últimos años el criterio que se aplica para comparar el nivel de desarrollo regional es la competitividad, se ha dado inicio a la aplicación de una política regional que dé como resultado regiones más competitivas. El término competitividad que empezó a ser usado en el sector empresarial se trasladó al terreno de lo público y con él toda una teoría de desarrollo que está basada en la asociatividad que se presenta como el instrumento ideal para cerrar las brechas existentes entre las regiones.

La competitividad está directamente relacionada con la participación en los mercados internacionales, razón por la cual, las grandes ciudades como Bogotá, se vieron abocadas a asumir el rol protagónico en el crecimiento y desarrollo económico de sus regiones en el interés adicional de mantenerse vigentes ante el fenómeno de la globalización que ha modificado notoriamente el escenario económico internacional.

Es así como las ciudades que tengan interés en ser competi-

vas en un marco que trascienda lo nacional deben emprender un proceso en el que se involucren tanto cambios en sus estructuras básicas de administración, urbanísticas, poblacionales, de relación con el gobierno del país del cual formen parte y de integración del concepto de asociación al de gestión y al de colaboración; ver de sinergia, entre lo público y lo privado.

En efecto, como quiera que no es realmente el tamaño lo que define a una megaciudad sino la concentración en su territorio de los nodos de la economía global, de las funciones superiores de dirección, producción y gestión y de los centros del poder político<sup>2</sup>, Bogotá de querer ocupar un lugar de mayor importancia, por lo menos a nivel Andino, necesita para lograrlo avanzar hacia la implementación de un modelo de desarrollo regional.

La adopción de este modelo para Bogotá no ha sido fácil y ha atravesado varias instancias; de un lado, ha pretendido hacerlo mediante el desarrollo de la Región como unidad administrativa y como entidad territorial, y de otro mediante la consolidación de la llamada ciudad región, cuyo concepto tiene como eje fundamental la alianza entre territorios próximos geográficamente para el establecimiento de relaciones de cooperación que conduzcan al desarrollo. Dichos territorios pueden ser centros urbanos, aglome-

raciones metropolitanas o un área central metropolitana que integre espacios de menor densidad.

Esa necesidad frente al crecimiento y competitividad de Bogotá **nos lleva a preguntarnos**, teniendo en cuenta las actuales normas de ordenamiento territorial: ¿Cuál es la mejor vía para dar respuesta a esa necesidad? ¿La creación de una Región Administrativa y de Planificación? ¿La creación de una Región como entidad territorial? o ¿La creación de una ciudad región? En especial porque **la hipótesis** que se presenta en el presente artículo es que la forma en la cual se está desarrollando el proceso con miras a hacer de Bogotá una ciudad competitiva a escala mundial refleja una confusión entre los objetivos y finalidades de las distintas opciones con las que cuenta para tal fin: la ciudad región, la región administrativa y de planificación y la región como entidad territorial.

Debido a que la consolidación de una ciudad región implica la asociatividad para el desarrollo, resulta natural que a Bogotá le interesen los municipios de Cundinamarca no para quedarse con ellos sino para crecer conjuntamente lo cual excluye una unión a perpetuidad, razón por la cual el objetivo fundamental de este artículo será clarificar cómo el novedoso concepto de ciudad-región responde a una noción de política regional mas no de creación de una nueva entidad

<sup>1</sup> Borja, Jordi y Castells, Manuel “Local y Global La Gestión de las Ciudades en la Era de la Información”, p. 50 Madrid, 1997.

regional la cual parte de la base de la supradepartamentalidad y de la unión permanente, elementos ajenos al de ciudad región.

**La estrategia metodológica** utilizada para la elaboración del presente artículo estuvo basada en el método correlacional de investigación a partir del cual se diseñó un plan de trabajo compuesto por tres etapas; en un primer momento la preocupación partió del diagnóstico del comportamiento de una ciudad, en este caso de Bogotá, frente a cambios económicos confirmados como la globalización (I), para pasar luego a proyectar con base en hechos reales (proyectos de ley) la forma en la que dichos cambios podrán ser enfrentados en el futuro próximo (II), terminando con una presentación estructurada de las diferencias jurídicas encontradas entre las opciones constitucionales para la regionalización y las que responden a la noción de política regional (III).

## **I. BOGOTÁ FRENTE A LOS RETOS DEL NUEVO ORDEN ECONÓMICO**

La ciudad, tal y como quedó expuesto en la parte introductoria de este escrito, se ha visto avocada a resolver los retos planteados por el nuevo orden económico mundial con miras a no quedar relegada en el contexto internacional; para lo cual se han adelantado acciones que vinculan los esfuerzos del sector público y del sector privado. Dichas acciones pueden agruparse en dos categorías: de una parte, está aquella en la que se contemplan las opciones de regionalización previstas por la Constitución

actual y de otra, se encuentra una iniciativa que pese a ser nueva, tener origen foráneo y a no tener desarrollo constitucional ha sido curiosamente en la que más se ha avanzado. Esta última se conoce como ciudad-región y su materialización empezó a gestarse apenas un año después de promulgada la Constitución de 1991.

Estos avances, si bien se perciben en los medios académicos y económicos como positivos en cuanto a que demuestran por lo menos que hay interés en el país por buscar fórmulas que permitan progresos importantes en materia de liderazgo, competitividad y calidad de vida para los habitantes de la ciudad, llevan a plantearse dudas respecto a la claridad conceptual a partir de la cual se han estructurado las diferentes propuestas de modelo regional para la capital que hasta el momento han cubierto las tres posibilidades, al menos teóricamente, y que podrían llevarnos a concluir que ha habido una confusión inconveniente que parte de la interpretación equivocada de las finalidades de cada una de ellas.

Es por ello que resulta provechoso estudiar con detenimiento cuál ha sido el camino “regionalizador” que ha emprendido el Distrito Capital.

### **A. Identificación de Necesidades**

Todo proceso que implique cierto grado de innovación, parte de la identificación de un conjunto de necesidades surgidas de la constatación de hechos que condicionan

la aparición de nuevos retos que llevan a su vez, al planteamiento de unos objetivos y de un plan de acción que permita afrontarlos de la forma más adecuada.

Ello explica el por qué, ante los nuevos retos planteados por la economía global que impone el fomento de la productividad de las pequeñas y medianas empresas con la finalidad de hacerlas competitivas en el contexto global, hubo que diseñar una estrategia novedosa. Dicha estrategia está basada en la asociación de manera tal que sea posible operar en redes con tendencia expansionista, es decir, redes que de lo local pasen a lo nacional y de allí a lo mundial.

Es precisamente la evolución de este último planteamiento lo que desembocó en el surgimiento de las llamadas ciudades Región en el contexto internacional.

Este hecho puso de presente entre nosotros la misma necesidad; por lo cual, en el medio nacional a comienzos de la década de los noventa, empezó a gestarse un “movimiento” que lideró la búsqueda de alternativas frente a los desafíos que la apertura económica, de reciente aparición en la economía nacional, impusiera.

En lo relacionado directamente con la Capital del país, se estudiaron varias posibilidades dentro de las que se encuentran: el plan estratégico Bogotá 2000, la

creación en 2002 de un área metropolitana (Bogotá-Sabana) entre Bogotá y cuatro municipios vecinos: Soacha, Mosquera, Madrid y Funza, la posibilidad consignada en el Decreto 619 de 2000: Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá (POT) de constituir una región entre Bogotá y diecinueve municipios de la Sabana, e incluso se llegaron a plantear acuerdos de integración entre Bogotá y algunos municipios aledaños. Esta última iniciativa, pese a ser la de mayor viabilidad y dar respuesta efectiva a necesidades comunes, no pudo concretarse lo cual se atribuye en parte a un temor histórico de los municipios circunvecinos a la Capital de perder su autonomía y terminar convirtiéndose en parte de ella como ocurrió en 1954 con los denominados “municipios anexados” que son hoy barrios de Bogotá (Usaquén, Engativá, Usme, Fontibón, Bosa y Suba)<sup>2</sup>.

De acuerdo con lo anterior, aún cuando ninguno de estos planteamientos pudo concretarse, desde ya puede advertirse una confusión de objetivos en todos los casos de propuestas asociativas entre lo que debería ser estrictamente económico con lo administrativo e incluso lo territorial que deberían estar perfectamente diferenciados.

De este modo, por ejemplo, algunos de los convenios de asociatividad entre Bogotá y municipios aledaños estaban encaminados hacia la solución de problemas tales como la prevención y aten-

<sup>2</sup> Vidal Perdomo, Jaime. Derecho Administrativo. Doceava edición, Legis Bogotá, 2004. p. 205.

ción de desastres, la regulación del transporte público dentro del corredor Bogotá-Soacha, la cooperación con Soacha para planear y formular proyectos como la extensión de Transmilenio y recaudar multas por infracciones de tránsito así como el desarrollo del parque de Tominé y la alianza para la reducción de riesgos.

Todo lo anterior nos señala que no hubo en dichos proyectos una diferenciación clara entre los aspectos de índole administrativo y los de planificación y desarrollo económico, sino que de alguna manera se buscó una fórmula que permitiera hacer frente a ambas categorías de necesidades, lo cual puede ser discutible a la luz de la efectividad de esa opción.

## **B. Convergencia de Voluntades**

Pese a lo ocurrido, lo evidente se hacía inminente. En otras palabras, las necesidades permanecían y las respuestas institucionales no daban espera, razón por la cual se mantuvo como objetivo, desde distintos sectores, la necesidad de avanzar hacia la posibilidad asociativa para Bogotá, haciendo uso de varios mecanismos.

Dentro de ellos vale la pena detenernos a analizar el plan estratégico Bogotá 2000, que fue quizás el único que logró pasar del plano meramente enunciativo al ejecutivo y cuyos lineamientos han dado lugar a variaciones posteriores. Entre ellas, el plantear a Bogotá como

parte integrante de una región administrativa y de planificación de carácter especial, el convertirla en una ciudad región e incluso, el pensarla como parte de una asociación de carácter supradepartamental que fuese más allá de lo económico, de lo administrativo y de la función de planificación para pasar a disfrutar de las bondades en materia de autonomía mediante el reconocimiento del carácter de entidad territorial.

### **a. Plan Estratégico Bogotá 2000**

Fruto de una alianza ocurrida en 1992 entre el Distrito Capital, el Gobierno Nacional, la Cámara de Comercio de Bogotá y representantes del sector privado, de organizaciones comunitarias, académicas y gremiales y de otros sectores significativos, se construyó el llamado Plan Estratégico Bogotá 2000.

En efecto, fue durante la alcaldía de Jaime Castro que se impulsó dicho plan propiciando un acercamiento entre el sector público y el sector privado para la búsqueda del cumplimiento de un objetivo común: la promoción de la competitividad en Bogotá. Para ello se definieron cinco líneas de acción: competitividad y atractividad de la ciudad, oportunidades para las personas, ciudad habitable y estructurada, seguridad y convivencia y legitimidad y gobernabilidad<sup>3</sup>.

En desarrollo de esas cinco líneas de acción se elaboraron numero-

<sup>3</sup> Bogotá Cundinamarca Hacia una ciudad-región competitiva. Bases del Plan Regional de Competitividad 2004-2014. Cámara de Comercio de Bogotá, Diciembre 2003. p.20.

Los proyectos cuyo alcance tiene una verdadera índole regional como: la modernización del aeropuerto internacional El Dorado, los terminales de carga de la Sabana, la descontaminación del río Bogotá y la conformación de un área metropolitana.

La magnitud de dichos proyectos y la forma en la que están concebidos nos lleva una vez más a concluir que hay asuntos que por su naturaleza, tales como la descontaminación de la cuenca del río Bogotá, terminan ejerciendo influencia en un perímetro territorial que trasciende los límites municipales puesto que involucran a autoridades nacionales, distritales, departamentales y regionales y a casi la mitad de los municipios del Departamento de Cundinamarca.

Frente a esas líneas de acción inicialmente planteadas no es posible hablar de una “jerarquización” interna en el sentido de establecer prioridades de una sobre las otras, sin embargo, el tema de la competitividad es fundamental para el desarrollo de las demás. Esta es la razón por la cual la Cámara de comercio de Bogotá creó el movimiento fuerza capital, el cual contrató un estudio de competitividad para Bogotá dirigido por el profesor Michael Porter cuyos resultados llevaron a concluir que para lograr el posicionamiento de Bogotá en la Región Andina se hacía necesario implementar acciones que permitieran mejorar la

calidad de vida de los ciudadanos y la productividad de todos los actores económicos.

La importancia de este estudio sin embargo, va más allá de un reporte de cifras alentadoras, en algunos casos y no tanto en otros, al haber producido como efecto atraer la atención del nuevo alcalde de Bogotá y del Gobernador del momento<sup>4</sup> quienes entendieron la necesidad de involucrar al Departamento de Cundinamarca para que actuara como impulsor de la ciudad, de la misma manera que la Capital lo haría con él, produciendo de este modo un efecto en doble vía.

Además del estudio ya citado de competitividad, se han realizado muchos otros sobre la viabilidad y el perfil económico de Bogotá y de Cundinamarca, para concluir que para fortalecerse en el contexto Andino e incluso internacional el camino más viable es el de la asociación entre estas entidades territoriales, asociación que no necesariamente tiene que ser de índole territorial sino que puede ser simplemente con fines económicos.

En ese mismo orden de ideas y de nuevo, como resultado de dichos estudios se concluyó que: “Bogotá y los municipios vecinos son una aglomeración metropolitana resultado de las tendencias poblacionales y de la localización espacial de la economía. La tendencia demográfica indica que

<sup>4</sup> El alcalde de Bogotá era Antanas Mockus y el Gobernador de Cundinamarca era Álvaro Cruz Vargas.

Viviana Díaz  
Perilla

los municipios de la sabana son los que están registrando las tasas más altas de crecimiento y, en términos económicos, es una región industrial altamente urbanizada con un centro metropolitano en el que se complementan el sector de servicios y la agroindustria alimentaria”<sup>5</sup>.

A partir de esta y otras conclusiones, además de la experiencia de Barcelona, como ciudad inspiradora del plan, se construyeron varias fórmulas con miras a desarrollar propuestas alternativas de planeación económica y urbanística que permitieran orientar de mejor manera el desarrollo a mediano y largo plazo de la ciudad tal como ocurrió con la capital Catalana.

Frente a lo anterior, vale la pena comentar, que la experiencia Catalana y la del Distrito Capital distan mucho de ser asimilables, y aún cuando sin duda para efectos de promoción del desarrollo de una ciudad, es de gran valor analizar las experiencias foráneas, intentar copiar el modelo no es del todo recomendable porque como resulta lógico, hay factores diferenciadores que no permiten el desarrollo del mismo de manera equivalente. En este caso, por ejemplo, permitió un acercamiento efectivo entre el sector público y privado y generó preocupaciones alrededor del tema, las cuales aún hoy se mantienen vigentes alimentando el debate y contribuyendo, en últimas a que

se produzca un avance sobre la cuestión.

De igual forma, los objetivos a alcanzar planteados en el plan se vieron reflejados en los planes de desarrollo tanto de Bogotá como de Cundinamarca. Así, por ejemplo, el primero de ellos “para vivir todos del mismo lado” estableció como prioridad la productividad entendida como la manera de incrementar la generación sostenible de riqueza y prosperidad colectiva en la ciudad, a través de la acción conjunta entre lo público y lo privado y le asignó el 36% de su presupuesto; al tiempo que el segundo “trabajemos juntos por Cundinamarca” incluyó la búsqueda de altos niveles de productividad como uno de sus ejes fundamentales<sup>6</sup>.

Alrededor de todas esas preocupaciones, se creó una red de 1800 organizaciones públicas y privadas y se protocolizó, mediante la firma de un Acta de intención<sup>7</sup> la alianza entre la Alcaldía Mayor, la Gobernación de Cundinamarca, la Asamblea Departamental, la Corporación Autónoma Regional (CAR), el Concejo de Bogotá, el Comité intergremial de Bogotá y Cundinamarca y la Cámara de Comercio de Bogotá para la creación del Consejo Regional de Competitividad.

La tarea fundamental del Consejo es, de una parte, impulsar la

<sup>5</sup> Secretaría Hacienda Distrital. Cuadernos de la Ciudad. Serie Productividad.

<sup>6</sup> Bogotá-Cundinamarca, Hacia una Región Competitiva. Bases del Plan Regional de Competitividad 2004-2014. p. 21.

<sup>7</sup> El Acta de intención se firmó el 24 de abril de 2001.

formulación del plan regional de competitividad, documento base para el establecimiento de políticas de crecimiento a nivel regional y de otra, contribuir al debate en el congreso para la creación de la Región Administrativa y de Planificación especial.

### **b. Bogotá como integrante de una Región administrativa de carácter especial**

Del primer tramo de este recorrido, esto es el referido a los esfuerzos dentro de un enfoque constitucional, da cuenta el Acto legislativo 01 del 3 de junio de 2003<sup>8</sup>, que contempla una adición al artículo 306 de la Constitución Política que permitiría al Distrito Capital de Bogotá, al Departamento de Cundinamarca y a los Departamentos contiguos a este asociarse en una región administrativa y de planificación especial con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio cuyo objeto principal sería el desarrollo económico y social de la respectiva región, enfatizando en que dichas entidades territoriales de asociarse, conservarían su identidad política y territorial.

Esta iniciativa no pudo concretarse porque el artículo que la contenía fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional por contener vicios de forma<sup>9</sup>.

Pese a la declaratoria de inexecutable, el estudio del mencionado

artículo resulta pertinente para los fines perseguidos en este artículo puesto que corrobora el interés que hay en que sea justamente la capital del país la que lidere el proceso hacia la construcción de regiones administrativas pero bajo condiciones especiales frente a otras en las que no se encuentre involucrada.

No deja de llamar la atención el hecho de que se haya querido adicionar la norma constitucional para darle vía a la conformación de una región de planificación entre Bogotá, Cundinamarca y los Departamentos contiguos a éste, si de la lectura conjunta de los artículos 306 y 325 se colige que dicha posibilidad ya contaba con un fundamento constitucional claramente establecido. Sin embargo, desde el terreno meramente especulativo podría pensarse que se perseguían dos objetivos, el primero de ellos estaría muy cercano al interés particular de Cundinamarca en asegurar a Bogotá como su socio estratégico y el otro el de dotar, vía desarrollo legal, mediante una ley ordinaria de un carácter especial a la futura región.

Debido a que por la razón expuesta no pudo darse vida a este proyecto, está lejos de nuestro alcance el análisis de las características llamadas a imprimirle la especialidad a la región lo cual hubiera sido de mucho interés; pero si es posible concluir que la intención estaba

<sup>8</sup> Acto legislativo 01 de 3 de julio de 2003 por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones.

<sup>9</sup> El artículo 17 del Acto legislativo 01 del 3 de julio de 2003 fue declarado inexecutable en la sentencia C-313 del 31 de marzo de 2004.

Viviana Díaz  
Perilla

dirigida a mantener el estatus de capital que ostenta Bogotá, al tiempo que se aseguraba una asociación obligatoria con el Departamento de Cundinamarca dejando, no obstante, abierta la posibilidad para otros Departamentos.

Esta alianza obligada, es fruto de una estrategia de carácter económico que responde no solamente a que Bogotá es la ciudad de mayor liderazgo en el sector empresarial del país sino que además está dirigida al mejor aprovechamiento de los recursos con los que cuentan los vecinos municipios de Cundinamarca que con el tiempo han venido especializándose en diferentes actividades productivas que pueden llegar a constituir un verdadero valor agregado y que sugieren que de no ser integradas en un gran conjunto podrían ser desaprovechadas tanto para el Departamento como para la capital.

En efecto, es ésta última la que cuenta con la infraestructura para la comercialización a gran escala de los productos de los pequeños municipios y son ellos los que a través del tiempo y del perfeccionamiento de rudimentarias formas de explotación agrícola o industrial están hoy en capacidad de ofrecer una actividad mucho más desarrollada con capacidad para impulsar un verdadero desarrollo económico regional.

Cómo pensar en un ente de carácter supradepartamental que involucre al Distrito capital de manera separada de Cundinamarca al ostentar esta ciudad la doble calidad de capital departamental y de capital del país? Ello pese a ser

jurídicamente posible no parece ni cultural ni económicamente ni muy viable ni muy conveniente, en especial para los intereses de Cundinamarca por lo cual, luego del fallido intento de lograr vía acto legislativo la constitucionalización de la RAP (Región Administrativa de Planificación) volvió a darse vida a dicha iniciativa mediante la presentación del proyecto de ley 7 de 2004 sin que éste tampoco llegara a término.

Como puede verse, hasta el momento las acciones que se han emprendido hacia la cristalización de una región administrativa y de planificación de la cual Bogotá forme parte, no han sido muy afortunadas, pese a haberse superado uno de los que se consideraron en su momento, como mayores obstáculos para ello, la necesidad de existencia previa de la Ley de Ordenamiento Territorial LOOT.

De este modo, luego de varios intentos, también fallidos tendientes a dotar al país de este elemento de ordenamiento territorial se elevó consulta al Consejo de Estado pues la redacción de la Constitución resultaba confusa frente a si la expedición de la ley orgánica de ordenamiento territorial era un elemento indispensable para la constitución de las regiones de planificación o si por el contrario pese a no haber sido expedida aun podría avanzarse mediante una ley ordinaria.

La respuesta del Consejo de Estado fue favorable para los intereses regionales pues aclaró que si bien está contemplada como condición para las regiones como entidades

territoriales ese no es el caso para las regiones de planificación. Ello principalmente porque la Sala de Consulta y Servicio Civil al estudiar el tema concluyó que en primer término, de la redacción del artículo 306 de la Constitución no puede establecerse que haya lugar a la expedición previa de una ley orgánica, y en segundo término que, en todo caso, ya el tema referente a la región administrativa había sido tratado por una ley de igual categoría, la Ley orgánica del plan de desarrollo.

En esta ley se incluye un capítulo denominado “Planeación Regional” en el que de manera breve se hace referencia a las funciones y competencias de las regiones al tiempo que insta a los Consejos Regionales de Planeación a promover la organización de las regiones de planificación y a los gobernadores la definición de los términos de transición entre los CORPES y éstas nuevas llegadas.

Así las cosas, quedó aclarado el punto frente a la LOOT y el Consejo de Estado aprovechó la oportunidad para precisar la imperativa necesidad de una ley ordinaria por las siguientes razones<sup>10</sup>:

- a. Por la atribución a la que se acaba de hacer referencia radicada en cabeza de los Consejos Regionales de Planeación y de los gobernadores.
- b. Porque las regiones administrativas y de planificación,

previstas en el artículo 306 de la Constitución no son entidades territoriales, sino divisiones administrativas.

- c. Porque el artículo 285 de la Constitución defiere a la Ley la determinación de las divisiones que habrá, por fuera de la división general del territorio, para el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del Estado, ley que tendrá carácter obligatorio y se dictará para cada asunto que se requiera, mientras que la Ley orgánica de ordenamiento territorial regulará los requisitos, oportunidad y forma en que el legislador podrá adoptar la ley que, en cada caso, convierta una región administrativa y de planificación en entidad territorial.
- d. Porque es necesario definir la naturaleza jurídica de la entidad a través de la cual dos o más departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación.
- e. Porque, conforme al artículo 300 numeral 12 de la Constitución, debe asignarse a las asambleas departamentales la función de crear o autorizar la constitución de las regiones administrativas y de planificación, como entidades públicas de carácter especial.

Una vez aclarado el punto frente a la no obligatoriedad de la ley

<sup>10</sup> Tomado de “De Las Ciudades a las Regiones. Desarrollo Regional Integrado en Bogotá-Cundinamarca. UNDESA/UNCRD y Mesa de Planeación Regional, Bogotá 2005, Pág. 289.

Viviana Díaz  
Perilla

de ordenamiento territorial como requisito de procedibilidad para la organización de regiones administrativas y de planificación, la tarea de organizar administrativamente dichas divisiones administrativas deberá realizarse mediante una ley ordinaria a la que entre otros aspectos, le corresponderá establecer el procedimiento al interior de cada Departamento con miras a formalizar la intención de asociación, los recursos con los que contarán, los órganos de dirección y de administración, la manera en la que se adoptarán y aprobarán las decisiones conjuntas etc.

Esta será sin duda, una tarea por no decir menos: “titánica” si se tiene en cuenta el gran número de fracasos que se registran hasta el momento en ese sentido que evidencian además de la falta de voluntad política, un cierto temor frente al manejo de puntos neurálgicos y que pueden dar lugar a conflictos entre los nuevos socios tales como las competencias y funciones de la región, las autoridades regionales, los órganos de dirección y administración, la concreción y mantenimiento de la autonomía de las entidades territoriales agrupadas o la distribución de recursos.

Tampoco es un buen augurio el hecho de que hasta el momento no se haya podido aprobar ningún proyecto de Ley de Ordenamiento territorial ni la ambiciosa agenda que la mesa de planificación regional tiene prevista para el año 2008, en la que se consigna la intención de dirigir los esfuerzos hacia la integración de la región central, que agruparía además del Distrito Capital, Cundinamarca, los

Departamentos de Meta, Boyacá y Tolima.

Habría entonces que preguntarse sobre la viabilidad real de un proyecto de tan amplia magnitud en un país sin antecedentes de integración diferentes a los Corpes y las CAR y en el que, como se expresó en líneas anteriores, ha primado la ambigüedad y la mezcla de objetivos de diferente índole, económicos, administrativos, políticos y territoriales.

Si el objetivo principal es el desarrollo económico, no sería mejor concentrarse en el logro de dicho objetivo acudiendo a una fórmula que si bien implique la conjugación de esfuerzos, no conlleve necesariamente a involucrar a las administraciones locales en temas que trascienden lo puramente económico y que tocan la esfera de lo administrativo y lo político que tendrían perfectamente cabida dentro de las estructuras administrativas ya previstas?; a través de qué figura entonces podría cristalizarse la impulsión económica de una ciudad o de una región sin involucrar instancias que tradicionalmente han venido trabajando separadamente? Y sobretodo sin que ello implique una adhesión permanente de territorios o la creación de una nueva entidad territorial? Si la región administrativa y de planificación persigue objetivos más ambiciosos y por ende de mayor dificultad tanto en lo teórico como en lo práctico no habría que surtir una primera instancia de asociación que cumpla un papel experimental para luego avanzar con pasos más firmes hacia dicha opción regional? Ese

pareciera ser el rol propio de una ciudad región.

### **c. Bogotá - Cundinamarca Ciudad - Región**

Hasta el momento, se ha hecho referencia únicamente al desarrollo que desde el marco constitucional se ha dado al tema regional, sin embargo quedó planteada una hipótesis que se encuentra al margen por haber sido concebida desde la óptica de la economía y no del derecho y que está llamada a dar respuesta a las necesidades de crecimiento económico de las grandes ciudades exclusivamente y a la que se le dio el nombre de ciudad región.

Ya desde el inicio de este artículo se anunciaba la correspondencia que debería existir entre competitividad y ciudad en una concepción moderna como componentes necesarios para una verdadera proyección de desarrollo económico. Del mismo modo, se había anunciado cómo dentro de las opciones que se han planteado para el impulso económico de la capital colombiana, se encontraba una que no cuenta con ningún tipo de reconocimiento constitucional pero que sin embargo parece tener mucha viabilidad y despertar el interés de los sectores

tanto público como privado involucrados en esa tarea, y que se ha denominado en otras latitudes, ciudad región.

La noción de ciudad región es, hoy, el resultado de la evolución de varios conceptos que giran en torno a un eje común: las ciudades y la globalización. Su origen se encuentra fuera del campo de lo jurídico y se atribuye de manera compartida a la economía y al urbanismo.

Hacia mediados de los años 60's el Profesor Inglés Peter Hall<sup>11</sup> expuso la idea de ciudades mundiales para explicar los retos que enfrentarían las ciudades, especialmente las de tradición industrial, de la era post-industrial cuyas administraciones están llamadas a reestructurar su economía y su imagen.

Más adelante, en los años 90's, este concepto se amplió y se habló, de ciudades globales. Esta denominación fue expuesta por Saskia Sassen<sup>12</sup> para quien "El desmantelamiento de los centros industriales de Estados Unidos, Gran Bretaña y Japón, la acelerada industrialización de varios países del tercer mundo, la rápida internacionalización de la actividad financiera en una red

<sup>11</sup> El Profesor Peter Hall es titular de la cátedra de planificación en la Bartlett School de Arquitectura y Planificación University College London. Del mismo modo, es miembro de varios comités y grupos de trabajo oficiales tanto en Gran Bretaña como a nivel internacional relacionados con la planificación económica regional, el medio ambiente, el transporte, las ciencias sociales, etc. Tuvo un papel de fundamental importancia en el desarrollo de la planificación estratégica para la Región del Sudeste Británico y en el desarrollo del sistema actual de la evaluación de autopistas y otras redes viales en el Reino Unido.

<sup>12</sup> SASSEN, Saskia. La Ciudad Global. Nueva York, Londres, Tokio. Editorial Eudeba, Buenos Aires Argentina 1999.

de transacciones a escala mundial, han alterado en este último cuarto de siglo la relación entre las ciudades y la economía mundial. A partir de estos cambios, se produce la emergencia de un nuevo modelo de crecimiento urbano que se caracteriza por una organización de la actividad económica espacialmente dispersa pero a la vez globalmente integrada, lo que daría un rol estratégico a las grandes ciudades.

Estas ciudades tienen hoy nuevas funciones: son puntos de comando altamente concentrados desde donde se organiza la economía mundial, constituyen la localización clave para las actividades financieras y los servicios avanzados a la producción, que han reemplazado a la industria como sector económico dominante y centro del dinamismo del sistema capitalista, y son a la vez lugares de producción e innovación del mercado para los productos y las innovaciones generadas en los sectores financiero y de servicios avanzados.”

La ciudad región, lleva implícitos elementos de las definiciones anteriores pero se diferencia de ellas principalmente porque funciona como nodos especiales de la economía global. De manera general, la ciudad región puede adoptar tres modalidades<sup>13</sup>: en primer lugar, está la definida por un área central metropolitana o conurbación, con un espacio de variable extensión que integra territorios subsidiarios de menor densidad. En segundo lugar,

puede obedecer a alianzas entre centros urbanos que comparten proximidad geográfica y desarrollan relaciones de cooperación, como es el caso de las ciudades intermedias que están emergiendo en la nueva Europa y finalmente, la ciudad-región conformada por aglomeraciones metropolitanas dominadas por un fuerte desarrollo de la ciudad central, como la región de Londres o el Distrito Federal de México, o por sistemas de ciudades policéntricas como las de las redes urbanas de Randstad en Holanda o Emilia-Romagna en el norte de Italia.

El fenómeno de que en los países en desarrollo estén surgiendo ciudades región obedece además del hecho de que la nueva economía global se articula territorialmente en torno a redes de ciudades, a la organización de clusters productivos que buscan que las PYMES (pequeñas y medianas empresas) tengan una capacidad de respuesta equivalente a la de las grandes empresas aún cuando no lo sean. Para lograrlo, se acude a la estrategia de generación de sinergias operativas que no es otra cosa que un conjunto de organizaciones que trabajan en un sector económico definido y en un entorno geográfico cercano.

Los clusters están constituidos por grupos de empresas y organizaciones relacionadas y geográficamente concentradas, que operan en un entorno caracterizado por un alto grado de especialización,

<sup>13</sup> Definiciones tomadas del documento Bases del Plan Regional de Competitividad. Consejo Regional de Competitividad de Bogotá y Cundinamarca, pág. 15.

intensa competencia y con una masa crítica de empleados con alto nivel de formación.

Sin duda alguna, Colombia al encontrarse dentro del grupo de países en desarrollo ha afrontado el mismo fenómeno que bien describe Sergio Boisier<sup>14</sup> “Vista como una aceleración exponencialmente creciente de la interactividad y como la configuración de una red dinámica de crecimiento, la globalización hará cada vez más profunda la situación de ganador o perdedor. Dada la velocidad del cambio, se gana o se pierde mucho; de aquí la importancia de estar en condiciones de jugar a ganador”.

De este modo, el fenómeno de construcción de ciudades región entre nosotros, puede ser definido como la respuesta defensiva a un cambio en el contexto para hacer negocios y poder actuar en el panorama internacional en calidad de ganador especialmente apremiante en la hora actual en la que el tratado de libre comercio con Estados Unidos emerge como un actor clave en el futuro de la economía nacional. Esta necesidad ha tenido especial desarrollo en dos de las zonas más sensibles del país por concentrar altos niveles de producción y de potencial exportador: la ciudad región Bogotá Cundinamarca y la ciudad-región (eco-región) eje cafetero.

Estas, sin embargo, no son las únicas iniciativas de proyectos de futu-

ro regional, se han formulado otras como el plan planea Antioquia, Valle 2000 y el programa de desarrollo y paz del Magdalena Medio: una región para la vida 2002 a raíz de estudios territoriales y económicos de carácter prospectivo.

De acuerdo con lo que hasta el momento se ha dicho frente al concepto de ciudad región puede establecerse que está fundamentado exclusivamente sobre la base de la búsqueda del desarrollo económico mediante la generación de las condiciones propicias para que el sector productivo (el sector privado) pueda desarrollar al máximo su potencial impulsando la economía de la respectiva región, lo cual nos ubica en un escenario diferente al de la región administrativa y de planificación sobre la cual se ha venido apoyando el reconocimiento formal del fenómeno en Bogotá.

En efecto, tal como se ha dicho, las finalidades con las cuales se crea una región administrativa y de planificación van más allá de lo meramente económico adentrándose en temas de índole administrativo e incluso político si se tiene en cuenta la vocación con la que cuentan de convertirse, luego de surtir un proceso constitucionalmente determinado, en entidades territoriales. No nos apartamos del hecho de que para que pueda consolidarse una ciudad región es necesaria la colaboración de la administración y que la propul-

<sup>14</sup> Boisier, Sergio. La Geografía de la globalización: un único espacio y múltiples territorios: Documento preparado para el I Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del estado y la Administración Pública celebrado en Río de Janeiro Brasil 1996.

Viviana Díaz  
Perilla

sión del sector privado necesita del apoyo del sector público, lo cual sin embargo, no debería, en principio terminar en una confusión de los fenómenos.

Dicha necesidad de “compenetración para el desarrollo” entre el sector público y el sector privado radica básicamente en la imperativa necesidad que para el desarrollo de una ciudad región global implican las grandes obras de infraestructura y el transporte público especialmente, que en el caso de Bogotá pretenden ser asumidas, entre otros, mediante la implementación del Plan maestro del aeropuerto El Dorado, el Plan de movilidad para la ciudad, el tren de cercanías y el sistema integrado de Transporte Masivo de la Sabana.

Se reitera que lo que se percibe alrededor del tema regional en el país y específicamente en lo tocante a Bogotá, es una inmensa confusión y una mezcla inconveniente de objetivos y sobretodo de herramientas, que ha entorpecido el posicionamiento de la ciudad de la manera en que estaba proyectado; lo cual se corrobora al hacer un breve recorrido por las iniciativas más actuales en esa materia.

## **II. PROYECCIONES REGIONALES PARA BOGOTÁ**

Hasta este punto se ha realizado una labor de presentación “fotográfica” que representa la realidad del tema regional. Sin embargo, este es un tema dinámico que continúa despertando mucho interés, razón por la que se han venido presentando proyectos de ley que buscan

dar cuerpo a las posibilidades constitucionalmente previstas y cuyo análisis puede alimentar las discusiones en torno al tema, al tiempo que nos permite establecer la tendencia y los desarrollos actuales del mismo.

### **A. Entidad Territorial Región Bogotá-Sabana (proyecto de ley)**

Tal y como quedó expuesto, el interés regional se ha planteado entre nosotros de diversas formas; es así como hacia mediados del mes de agosto del año 2006, fue presentado el proyecto de ley No. 17 de 2006 mediante el cual se propuso la creación de la entidad territorial Región Bogotá-Sabana.

La nueva entidad territorial que pretendía ser creada abarcaría el territorio compuesto por el Distrito Capital y los municipios de Sibaté, Soacha, Funza, Mosquera, Madrid, Bojacá, Gachanzipá, Tocancipá, Sopó y la Calera. Las finalidades con las cuales se busca el reconocimiento jurídico de esta asociación van desde el desarrollo económico y social del respectivo territorio hasta el ejercicio de las funciones de evaluación, control y seguimiento de las ejecuciones de los planes regionales y de la prestación de los servicios públicos en la región. Encontramos en este proyecto de nuevo, mezclados los intereses de desarrollo económico y los de naturaleza administrativa.

El proyecto de ley además de plantear los objetivos buscados establece los órganos que estarían al frente de la nueva entidad

territorial, de este modo el órgano principal sería el Consejo Regional, seguido por la Secretaría ejecutiva, la subsecretaría ambiental, la rural, la urbana y el departamento regional de planificación. El Consejo regional sería el órgano principal y estaría constituido por los alcaldes de cada uno de los municipios involucrados y por los directores municipales y distrital de las oficinas de planeación respectivas. De igual modo, integrarían dicho consejo el director de planeación y el Gobernador de Cundinamarca. Por su parte, la secretaría ejecutiva sería la que detentaría la representación legal de la región y la ejecución de todas las decisiones del Consejo regional, para lo cual contará con el apoyo de las subsecretarías.

En cuanto a los recursos con los cuales se haría sostenible la región, se estableció que estarían compuestos por el dos por ciento (2%) de los ingresos corrientes anuales de cada uno de los municipios y del Distrito Capital, además de los recursos provenientes de tasas, tarifas, multas y participaciones que perciban conforme a la ley y las reglamentaciones correspondientes a cada uno de ellos y los cobros de servicios que preste a los particulares o al sector público; además de dejar abierta la posibilidad de establecer otras fuentes de financiación para proyectos especiales mediante la creación de partidas adicionales cuando medie acuerdo entre las diferentes entidades territoriales que integran la región.

Este es por ahora, solo un proyecto de ley pero cuyo estudio puede resultar útil en la medida

en la que es un reflejo de las iniciativas que en materia regional se vienen desarrollando y deja entrever la forma en la que está siendo concebida esta opción para el país, dicho sea de paso, y a riesgo de parecer repetitivo, algo confusa.

La confusión a la que se ha aludido puede apreciarse en la forma en la que está concebido el proyecto de ley que amerita varios comentarios a la luz del texto constitucional vigente, puesto que, a nuestro parecer, adolece de vicios que podrían conducir a una eventual declaratoria de inconstitucionalidad.

En primer lugar, se destaca que del enunciado del texto del proyecto se desprende la intención de crear una nueva región con la calidad de entidad territorial involucrando a la ciudad capital con diecinueve municipios lo cual, no está previsto en el texto constitucional puesto que la región en Colombia es de carácter supradepartamental teniendo como base una asociación de Departamentos no de municipios, motivo por el cual, ésta pretendida unión entre el Distrito Capital y un número importante de municipios pertenecientes al Departamento de Cundinamarca respondería más al concepto de área metropolitana que al de Región.

También vale la pena destacar que el hecho de que la propuesta para la asociación de municipios no es el único factor que incide para afirmar que correspondería más al concepto de área metropolitana, sino que

Viviana Díaz  
Perilla

además, al detenerse a analizar los propósitos con los cuales se propone dicha asociación se percibe que se ajustan perfectamente a los descritos en el artículo 325 de la Constitución Política que desarrolla la posibilidad con la que cuenta el Distrito Capital de conformar un área metropolitana.

En efecto, el artículo en mención establece que “con el fin de garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo integral y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo, dentro de las condiciones que fijen la Constitución y la ley, el Distrito Capital podrá conformar un área metropolitana con los municipios circunvecinos y una región con otras entidades territoriales de carácter departamental”.

En segundo lugar, del enunciado general del proyecto de Ley podría deducirse que se pretende crear una región con carácter de entidad territorial a título propio obviando los preceptos constitucionales que establecen la necesidad de crear primero una región administrativa y de planificación como requisito indispensable para dar inicio al proceso que conduzca a la posterior conversión de dicha región en entidad territorial. Sin embargo, el artículo segundo del proyecto de Ley establece que la entidad territorial Región Bogotá-Sabana se constituiría como una región administrativa y de planificación, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio.

Pese al intento de adecuar esta novedosa propuesta a los preceptos constitucionales, éste no resul-

ta afortunado no sólo porque las regiones administrativas y de planificación no son entidades territoriales pues son simples divisiones administrativas sino porque de nuevo, se parte de una conformación territorial errónea por su carácter municipal.

De allí se concluye la falta de claridad con la que se ha manejado hasta el momento la posibilidad Regional en Colombia. Aún cuando la Constitución Colombiana resulta ambigua al tratar el tema, lo cual ya fue ampliamente comentado, los conceptos básicos y en especial, las finalidades con las que se contempló dicha opción, que son un poco más claras en el texto constitucional no parecen haberse comprendido del todo bien.

De todas maneras, no debe desconocerse el hecho de que para que haya un poco más de claridad en torno a la organización territorial en nuestro país, es necesaria la promulgación de la ley orgánica de ordenamiento territorial en mora por más de una década.

## **B. Visión Regional Actual de la Comisión de Ordenamiento Territorial (proyecto de ley de ordenamiento territorial)**

Actualmente, se encuentra en curso el proyecto de Ley No. 60 de 2006 mediante el cual se expiden normas orgánicas en materia de ordenamiento territorial y se dictan otras disposiciones. Pese a que este proyecto presenta algunas novedades, en líneas generales conserva la misma estructura del proyecto de ley 016 de 2003

presentado por el gobierno de ese momento, que valga la pena recordar, es el mismo en la hora actual.

La diferencia más importante y que puede ser tildada de novedosa recae en la presentación de propuestas en torno al tema regional llenando el vacío que en ese tema presentaba el proyecto gubernamental del año 2003. En efecto, el anterior proyecto se ocupó en mayor medida del tema de las áreas metropolitanas dejando de lado los aspectos que por mandato constitucional debía contemplar en materia de regiones administrativas y de planificación y en la forma mediante la cual se podría efectuar la conversión de éstas en entidades territoriales.

De igual forma, vale la pena destacar la búsqueda hacia la promoción de los procesos de asociación entre las entidades territoriales. Es así como el proyecto propone unos principios del ordenamiento territorial adicionales a los constitucionales dentro de los cuales se destacan para los fines de este capítulo dos: la promoción de asociaciones y la globalización y desarrollo. De este modo se asegurará, en los términos exactos del proyecto “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”.

Guardando el mismo parámetro, se dedica un capítulo completo al

denominado “esquema asociativo de entidades territoriales” cuyo objeto es garantizar la promoción de procesos asociativos entre entidades territoriales para la libre y voluntaria conformación de alianzas estratégicas que impulsen el desarrollo, la competitividad y las economías de escala en la organización territorial del Estado. Como novedad, se destaca la posibilidad asociativa para los departamentos fuera de las regiones administrativas y de planificación, de forma tal que dos o más departamentos podrán asociarse para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y el cumplimiento de funciones administrativas propias de los departamentos respectivos, mediante convenio o contrato suscrito por los gobernadores respectivos quienes deberán contar con autorización previa de las respectivas asambleas departamentales. Dicha asociación podría ser benéfica para la prestación de servicios específicos y podría ir configurando regiones administrativas sin incurrir en altos costos y sin necesidad de acudir a una nueva estructura burocrática costosa y complicada.

Dentro del proyecto se dedica un espacio importante al tema de las regiones administrativas y de planificación, al dedicarles un capítulo completo, el VII, lo cual resulta normal si recordamos que la Constitución Política en ese tema fue bastante general dejando justamente en manos de la ley de ordenamiento territorial los temas más específicos tales como los principios para

Viviana Díaz  
Perilla

la adopción del estatuto especial, las competencias y atribuciones, los órganos de administración, los recursos, el manejo de los ingresos provenientes del fondo nacional de regalías y los requisitos necesarios para poder convertirse en región territorial: Adicionalmente, dado que uno de esos requisitos es la previa aprobación de la Comisión de Ordenamiento territorial, el proyecto de ley orgánica crea dicha comisión.

La Comisión de ordenamiento territorial tendría el carácter de órgano consultivo del gobierno nacional en los temas relacionados con las entidades territoriales y estaría integrada por: el Ministro del Interior y de Justicia o su delegado, el director de Planeación Nacional o su delegado, el Presidente del Consejo Nacional de Planeación, cinco Congresistas designados así: dos senadores y tres representantes de las comisiones legales especiales de seguimiento a la vigilancia del proceso de descentralización y ordenamiento territorial y finalmente, por el Director del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Además del requisito anterior, se establecen otros cuyo enfoque pareciera estar dirigido hacia asegurar un período de tiempo mínimo que le permita a la región administrativa y de planificación probar el cumplimiento de los objetivos para los cuales fue creada, así como el haber consolidado su viabilidad administrativa, técnica y financiera. El período que se consideró prudente a esos efectos fue de mínimo seis años. A ese período mínimo se le añade una condición, que la conformación de la respectiva

región administrativa y de planificación haya sido la misma durante ese mismo período.

En cuanto a los órganos administrativos de las regiones territoriales, propone como máximo órgano decisorio a la Asamblea Regional, seguida por el Gobernador Regional, quien tendría a su cargo la representación legal de la región y la jefatura de su administración. Luego se encuentra un órgano consultivo denominado Consejo consultivo de gobernadores, una Unidad técnica regional cuya naturaleza será técnica y estará bajo la dirección del prefecto regional finalizando con un Consejo de planeación regional que constituirá el órgano de concertación de la planeación de la región. Serán los estatutos los llamados a organizar la estructura administrativa interna de cada región, los departamentos que la integran, los recursos con los cuales se financiará, etc.

Finalmente el proyecto mantiene la línea democrática y de reconocimiento y respeto a la autonomía de los entes territoriales al establecer en primer lugar, que la elección del gobernador regional se efectuaría mediante voto popular y en segundo lugar, que las regiones se darán sus propios estatutos, los cuales en todo caso, estarán sujetos a los principios señalados en la Constitución y en la respectiva ley orgánica de ordenamiento territorial.

Como reflexión adicional, puede agregarse que no resultaría extraño que al momento en el que el lector lea este artículo se hayan presentado nuevos proyectos de

ley de ordenamiento territorial e incluso que el proyecto aquí comentado haya sido retirado, puesto que aún no hay un clima legislativo propicio para la adopción de un acuerdo que ponga fin al limbo jurídico que hasta el momento ha rodeado al tema territorial en nuestro país.

### III. EL CONCEPTO DE CIUDAD REGIÓN DENTRO DE LA NOCIÓN DE POLÍTICA REGIONAL (REGIONAL PLANNING)

El concepto de política regional<sup>15</sup> ha sido retomado por Edgar Moncayo de los autores Pujadas Romá y Jaume Font quienes lo perciben desde dos acepciones, no excluyentes entre sí: a) el conjunto de medidas destinadas a reducir los desequilibrios (o disparidades) interregionales, b) los esfuerzos en el interior de las regiones, consideradas individualmente, para superar problemas de atraso o declive económico. La primera aproximación, que es la clásica, persigue –por razones de eficiencia y de equidad- garantizar el crecimiento cohesionado de la economía nacional y lleva implícito un énfasis en el apoyo a los territorios más atrasados. La segunda, que en el medio anglosajón se conoce como Regional Planning, busca realizar las potencialidades propias de cada región

en particular, *con independencia de su posición relativa en la clasificación nacional*<sup>16</sup>.

El concepto de ciudad región, por su parte recoge la pretensión de dar cumplimiento a un objetivo fundamental: el crecimiento y desarrollo mediante una herramienta base: la asociatividad.

Así las cosas, se infiere que los objetivos para los cuales se crea una ciudad región concuerdan con los del denominado “Regional Planning” y que por lo tanto, para el cumplimiento de los mismos no se hace necesaria una modificación permanente de la división territorial del país mediante la creación de una nueva entidad territorial. Esta división no permanente del territorio está expresamente autorizada por el artículo 285 de la Constitución Política en los siguientes términos: “Fuera de la división general del territorio, habrá las que determine la ley para el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del Estado”

De este modo, son varias las diferencias existentes entre la noción de ciudad región y la de región administrativa y de planificación y la de región como entidad territorial. La primera de ellas que ya ha sido comentada, tiene que ver con que la conformación de una ciudad región no implica la creación de una nueva entidad

<sup>15</sup> En Moncayo Jiménez, Edgar “Nuevos Enfoques del desarrollo territorial: Colombia en una perspectiva latinoamericana” Universidad Nacional de Colombia, UNDP, CEPAL, Bogotá 2004 página 53.

<sup>16</sup> Cursiva fuera de texto.

territorial mientras que la región administrativa y de planificación si bien no es en sí misma una nueva entidad territorial sí tiene vocación a serlo bajo el supuesto del cumplimiento de unos requisitos constitucionalmente previstos.

La segunda tiene que ver con la forma de creación puesto que la ciudad región es de creación legal mediante una ley ordinaria mientras que la región administrativa y de planificación si bien, como se comenta más adelante<sup>17</sup>, según lo conceptuado por el Consejo de Estado, no requiere apoyarse en la ley orgánica de ordenamiento territorial, la conversión de ésta en región como entidad territorial sí está supeditada al cumplimiento de las condiciones establecidas en la respectiva ley orgánica, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial; además la decisión tomada por el Congreso deberá ser sometida a referendo de los ciudadanos de los departamentos interesados, haciendo del trámite algo engorroso y totalmente opuesto al previsto para la creación de una ciudad región.

Una tercera diferencia está dada por los entes que participan en la conformación de una y de otra. Así, la ciudad región se conformará a partir de municipios vecinos pertenecientes al mismo Departamento normalmente, mientras que tanto la región administrativa y de planificación como la región como entidad territorial deberán estar conformadas exclusivamente

por departamentos, pues así está previsto por la Constitución.

Como cuarto factor diferenciador se pueden mencionar los objetivos perseguidos en uno y otros casos. La conformación de una ciudad región obedece al deseo de crecimiento económico que va ligado al aprovechamiento de recursos con que cuentan unos territorios y de los que carecen otros; mientras que en el caso de la RAP lo que se pretende es una asociación permanente de dos o más departamentos para la búsqueda del desarrollo económico y social de la respectiva Región para lo cual se ve conferidas atribuciones tales como la personería jurídica, autonomía y patrimonio propio ausentes en la ciudad región.

Tampoco puede perderse de vista que además de este objetivo de desarrollo económico, se suma el de dar inicio al “recorrido” que con posterioridad conduzca al reconocimiento de la respectiva Región como nueva entidad territorial, lo que, repito es imposible al tratarse de una ciudad región.

Así a manera de ejemplo frente a los eventuales beneficios de la creación de una ciudad región, en el caso de Bogotá puede tomarse el problema del suministro de agua potable que sin duda alguna, la ciudad enfrentará en un futuro no muy lejano y cuya solución se encuentra en los linderos de esta figura.

---

<sup>17</sup> Ver infra, página 9.

En efecto, Bogotá deberá buscar beneficiarse de las fuentes de agua potable que se encuentran en municipios pertenecientes al Departamento de Cundinamarca porque desde ya prevé una futura insuficiencia en el suministro que va a impedir entre otras, el adecuado crecimiento económico de la ciudad pero a cambio deberá ofrecer algo a dichos municipios para que se establezca una relación de gana-gana; de este modo, el valor agregado que está en capacidad de ofrecer la ciudad es la posibilidad de disfrutar de la experiencia y de la infraestructura capitalina para potencializar la industria local hacia la exportación, manteniéndose así, dentro del terreno de la asociatividad para la colaboración sin que ello implique una adhesión permanente de los territorios.

Y por último, de darse los supuestos constitucionales y legales que lleven a la creación de una nueva entidad territorial, ésta en su calidad de tal entraría de manera automática a beneficiarse de los atributos de los que gozan las demás entidades territoriales contenidos en el artículo 287 de la Constitución Política consistentes en: gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales; mientras que la ciudad región al corresponder a una figura propia de la implementación de una política regional no podría llegar a disfrutar de dichos atributos.

Así las cosas, parece esclarecerse el tema y al diferenciar por completo una y otra figura se facilita el camino hacia la consolidación de la ciudad región para Bogotá sin que cualquier tipo de avance en este sentido esté supeditado a la expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

## CONCLUSIONES

De acuerdo con el estudio realizado, es posible concluir que Bogotá ha asumido el reto de asegurar un mejor posicionamiento en la Región y que para ello la unión entre el sector público y el sector privado ha sido necesaria y definitiva, ambos sectores confluyeron en su momento, al concluir que el mecanismo más acertado para ello es la asociación de Bogotá con otras entidades territoriales.

Hasta el momento, no es posible desestimar los avances que en la materia se han dado pues sin duda son fruto de enormes esfuerzos desde distintos ámbitos. Sin embargo, parece ser claro el hecho de que en el camino se ha presentado una confusión conceptual frente a la forma jurídica a través de la cual puede darse vida a dicha asociación.

Esta confusión puede explicarse porque la iniciativa en una primera etapa, provino exclusivamente del sector privado, por lo cual las preocupaciones que inicialmente eran de carácter puramente económico, al ser presentadas y formuladas ante las autoridades de los territorios involucrados empezaron a adquirir un enfoque

Viviana Díaz  
Perilla

mucho más amplio que trascendió los límites de lo económico y rápidamente empezaron a sumarse otras más en el campo de lo administrativo e incluso político que desdibujaron la idea inicial de asociarse temporalmente con municipios cercanos a Bogotá, ubicados en Cundinamarca para crear cadenas productivas y fortalecerse en el mercado internacional.

De este modo, para dar cabida a esas otras preocupaciones de índole distinto, fue necesario buscar una figura complementaria a la de ciudad región y se optó por acudir a la constitucionalmente prevista región Administrativa y de Planificación RAP olvidando que

el carácter de esta es supradepartamental y que eventualmente podría conducir a la creación de una nueva entidad territorial: la Región y que por ende requiere de unos procesos mucho más complejos que el de la creación de una ciudad región.

Habría entonces que pensar en reevaluar la dimensión y los objetivos que persigue el Distrito Capital para encontrar el mecanismo más adecuado que responda específicamente a ellos y que asegure el crecimiento económico sostenible de Bogotá de manera rápida y eficaz pero sobre todo sostenible económica, ambiental y jurídicamente.

## BIBLIOGRAFÍA

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA. Región Central de Colombia, Aportes para una Caracterización de los Territorios que la Conforman. Editora Guadalupe S.A., Bogotá 2005.

BORJA, Jordi y CASTELLS, Manuel. Local y Global La Gestión de las Ciudades en la Era de la Información. Editorial Taurus, Madrid 1997.

BORJA, Miguel. Estado, Sociedad y Ordenamiento Territorial en Colombia, Bogotá, 1996.

BOISIER, Sergio. La Geografía de la globalización: un único espacio y múltiples territorios: Documento preparado para el I Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del estado y la Administración Pública celebrado en Río de Janeiro Brasil 1996.

BRENNER, Neil. La Formación de la Ciudad Global y el Re-Escalamiento del Espacio del Estado en la Europa Occidental Post-Fordista. Revista EURE (Santiago), Mayo 2003, vol.29, no.86, p.05-35. ISSN 0250-7161.

CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ. Bogotá-Cundinamarca Hacia una Región Competitiva, Bases del Plan Regional de Competitividad 2004-20014. Departamento de Publicaciones de la Cámara de Comercio de Bogotá, 2003.

CASTRO, Jaime. La Cuestión Territorial. Editorial Oveja Negra, Bogotá 2002.

Políticas regionales para promover la asociatividad y opciones de desarrollo para Bogotá

CEDE (Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico Facultad de Economía Universidad de los Andes), CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ. Bogotá-Sabana Un Territorio Posible. Departamento de Publicaciones de la Cámara de Comercio de Bogotá, 1998.

CIPE (Centro de Investigaciones y Proyecciones Especiales Universidad Externado de Colombia) OPERA (Observatorio de Políticas, Ejecución y Resultados de la Administración Pública). La Constitución de 1991. Universidad Externado de Colombia, Bogotá 2001.

CHÁVEZ MARÍN, Augusto Ramón. Lecturas de Derecho Administrativo. Bogotá, Universidad Santo Tomás, 2004.

GARCÍA RUIZ, José Luis y GIRÓN REGRERA, Emilia (Coordinadores). Estudios Sobre Descentralización Territorial: El Caso Particular de Colombia. Universidad de Cádiz y Universidad Libre de Colombia, Jerez de la Frontera, 2005.

GAUDEMET, Yves, *Traité de Droit Administratif Tome 1 Droit Administratif Général* 16<sup>ème</sup> édition. L.G.D.J, Paris 2001.

MASSIRIS CABEZA, ANGEL. Fundamentos Conceptuales y Metodológicos del Ordenamiento Territorial. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Tunja 2005.

MESA DE PLANIFICACIÓN REGIONAL BOGOTÁ-CUNDINAMARCA. Un Espacio para Unir Voluntades.

MONCAYO JIMÉNEZ, Edgar. Nuevos Enfoques del Desarrollo Territorial: Colombia en una perspectiva latinoamericana. Universidad Nacional de Colombia Bogotá, 2004.

MONTEOLIVA VILCHES, Alejandra. Gobernabilidad Local y Ordenamiento Territorial en Colombia La Ciudad Región: Modelo Posible de Intergobernabilidad Subnacional. En Revista Papel Político No. 18 Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá 2005.

NIETO ESCALANTE, Juan Antonio, GARAY S, Jorge y MOLINA G, Humberto. De Bogotá a la Región, Apuntes para un Modelo de Desarrollo Regional. Contraloría de Bogotá 2002.

PARRA GÓMEZ, Héctor. «La Influencia de Bogotá Sobre la Región Circunvecina», en Revista de la Cámara de Comercio de Bogotá, No. 34, Bogotá marzo de 1979.

RANGEL SUÁREZ, Alfredo «El Desarrollo Regional». Centro de Publicaciones Escuela Superior de Administración Pública ESAP. Bogotá, 1993.

SCHIFF, Maurice y WINTERS, Alan. Integración Regional y Desarrollo. Banco Mundial y Alfaomega, Washington, D.C 2004.

SASSEN, Saskia. La Ciudad Global. Nueva York, Londres, Tokio. Editorial Eudeba, Buenos Aires Argentina 1999.

Viviana Díaz  
Perilla

UNCRD (United Nations Centre for Regional Development) MESA REGIONAL DE PLANIFICACIÓN REGIONAL BOGOTÁ-CUNDINAMARCA. De las Ciudades a las Regiones, Desarrollo Regional Integrado en Bogotá-Cundinamarca, Bogotá 2005.

VIDAL PERDOMO, Jaime. La Región en la Organización Territorial del Estado. Centro Editorial Universidad del Rosario, Bogotá 2001.

VIDAL PERDOMO, Jaime. Derecho Administrativo. Editorial Legis, Bogotá 2004.

VIDAL PERDOMO, Jaime. “El Área Metropolitana de Bogotá”, en Revista de la Cámara de Comercio de Bogotá, No. 34, Bogotá, Marzo de 1979.