



INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTIN CODAZZI 04-10-2019 09:09  
Al Contestar Cite Nr.:8002019IE9814-01 - F:5 - A:0  
ORIGEN: Sd:600 - OFICINA ASESORA JURIDICA/BARRETO BARRETO  
DESTINO: SUBDIRECCION DE GEOGRAFIA Y CARTOGRAFIA/MENDEZ  
ASUNTO: RESPUESTA A IE6725  
OBS:

MEMORANDO/

Bogotá D.C.,

PARA: Juan David Niño – Subdirector de Geografía y Cartografía.

DE: Oficina Asesora Jurídica

ASUNTO: Respuesta memorando con Radicado N°8002019IE6725 de fecha 24 de Julio de 2019.

Respetado ingeniero;

Con el fin de presentar concepto a la solicitud realizada por la subdirección de Geografía y Cartografía, a continuación, se abordará el estudio de la Ley 1451 de 2011, en relación a los esquemas asociativos territoriales; específicamente en cuanto a las regiones administrativas y de planificación previstas por esta ley en su artículo 30, para ello, hablaremos de los requisitos que ella plantea, de las leyes y decretos que desarrollan y reglamenta su composición y funcionamiento, y del trámite necesario para lograr su constitución, para así, finalmente, establecer qué función cumple el IGAC respecto de dichos esquemas asociativos, dando así solución al interrogante planteado.

**LOS ESQUEMAS ASOCIATIVOS DE LA LEY 1454 DE 2011.**

Para comenzar, es necesario tener presentes los artículos 306 y 307 de la Constitución Política de Colombia, que establecen:

*“ARTÍCULO 306. Dos o más departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación, con personería sin sujeción a ninguna condición especial desde el punto de las características físicas del territorio, de su economía o de sus habitantes. En tales términos, cualquier tipo de unión interdepartamental será válida para constituir región, y el número de integrantes es indiferente, siempre y cuando la constituyan por lo menos dos departamentos.”*

*Constancia*  
04 OCT 2019  
a.51

*“ARTÍCULO 307. La respectiva ley orgánica, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial, establecerá las condiciones para solicitar la conversión de la Región en entidad territorial. La decisión tomada por el Congreso se someterá en cada caso a referendo de los ciudadanos de los departamentos interesados.*

*La misma ley establecerá las atribuciones, los órganos de administración, y los recursos de las regiones y su participación en el manejo de los ingresos provenientes del Fondo Nacional de Regalías. Igualmente definirá los principios para la adopción del estatuto especial de cada región.” (Énfasis Propio)*

En el mismo sentido, la Corte Constitucional en sentencia C-207 de 2000, señaló que:

*“En términos constitucionales la región es un criterio de organización funcional que, a partir de un espacio territorial determinado, busca facilitar las tareas de administración a través de la prestación descentralizada de servicios, del fomento de proyectos de desarrollo, o de la ordenación de recursos -materiales o monetarios- para su eficaz inversión. La definición concreta de una región, es decir, las zonas del país que afecta, las finalidades que cumple y los auxilios financieros con los que cuenta para su gestión, son asuntos que corresponde fijar a la ley”.<sup>1</sup>*

De acuerdo con lo anterior, el tema bajo estudio se encuentra regulado por las disposiciones constitucionales citadas y las leyes 1454 de 2011<sup>2</sup> y 1962 de 2019<sup>3</sup>.

De esta forma, el artículo 3º numeral 5º de la Ley 1454 de 2011, modificado por el artículo 2º de la Ley 1962 de 2019, consagra entre los principios rectores del ordenamiento territorial, el principio de regionalización, al señalar:

**“Artículo 3. Principios Rectores del Ordenamiento Territorial.-** Son principios del proceso de ordenamiento territorial entre otros los siguientes: (...)

**5. Regionalización.** *El Estado colombiano desarrollará sus funciones utilizando la figura de las Regiones para planificar, organizar, y ejecutar sus actividades en el proceso de construcción colectiva del país, promoviendo la igualdad y el cierre de brechas entre los territorios. El ordenamiento territorial promoverá el establecimiento de Regiones de*

<sup>1</sup> Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C-207 del 2000.

<sup>2</sup> “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”

<sup>3</sup> “Por la cual se dictan normas orgánicas para el fortalecimiento de la región administrativa de planificación, se establecen las condiciones para su conversión en Región Entidad Territorial y se dictan otras disposiciones, en desarrollo de los artículos 306 y 307 de la C. P.”



*Planeación y Gestión, Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) y de Regiones como Entidades Territoriales (RET) como marcos de relaciones geográficas, económicas, culturales, y funcionales, a partir de ecosistemas bióticos y biofísicos, de identidades culturales locales, de equipamientos e infraestructuras económicas y productivas y de relaciones entre las formas de vida rural y urbana, en el que se desarrolla la sociedad colombiana. En tal sentido la creación y el desarrollo de Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) y Regiones como Entidad Territorial (RET), se enmarcan en una visión del desarrollo hacia la descentralización y la autonomía territorial, con el fin de fortalecer el desarrollo nacional.”<sup>4</sup>*

En el mismo sentido, los artículos 9 y 10 de la Ley 1454 de 2011 se refieren a los procesos asociativos, estableciendo lo siguiente:

*“ARTÍCULO 9o. OBJETO. El Estado promoverá procesos asociativos entre entidades territoriales para la libre y voluntaria conformación de alianzas estratégicas que impulsen el desarrollo autónomo y autosostenible de las comunidades.*

(...)

*El Gobierno Nacional promoverá la conformación de esquemas asociativos a través de incentivos a las regiones administrativas y de planeación, regiones de planeación y gestión, provincias administrativas y de planeación, áreas metropolitanas y entidades territoriales económicamente desarrolladas, para que se asocien con las más débiles, a fin de hacer efectivos los principios de solidaridad, equidad territorial, equidad social, sostenibilidad ambiental y equilibrio territorial previstos en los numerales 8 y 15 del artículo 3o de la presente ley.*

(...)

**PARÁGRAFO. (...)**

*Los incentivos a los que se refieren los incisos 4o y 5o del presente artículo serán fijados por el Gobierno Nacional.*

*El Gobierno Nacional fortalecerá las asociaciones de departamentos, municipios y distritos ya creadas y promoverá la creación de otros esquemas asociativos.*

**“ARTÍCULO 10. ESQUEMAS ASOCIATIVOS TERRITORIALES.** *Constituirán esquemas asociativos territoriales las regiones administrativas y de planeación, las regiones de planeación y gestión, las asociaciones de departamentos, las áreas metropolitanas,*

<sup>4</sup> Artículo 3 numeral 5 de la Ley 1454 de 2011, modificado por el artículo 2 de la Ley 1962 de 2019.



*las asociaciones de distritos especiales, las provincias administrativas y de planificación, y las asociaciones de municipios.”*

En este orden, tenemos que el Estado promoverá procesos asociativos de Entidades Territoriales, y que como resultado de estos procesos podrán constituirse esquemas asociativos como regiones administrativas de planeación y de planificación, entre otros. Adicionalmente se destaca, que tanto la Ley 1454 de 2011<sup>5</sup> como la Ley 1962 de 2019<sup>6</sup>, diferencian o distinguen la región como entidad territorial (RET) de la región administrativa y de planificación (RAP).

De esta forma, una de las mayores diferencias entre estas dos figuras, es que el rango de región como entidad territorial (RET), sólo puede lograrse mediante la conversión o transformación de una Región de Administración y Planificación (RAP)<sup>7</sup>, mientras que esta última podrá ser constituida por los gobernadores de dos más departamentos, previa autorización de sus respectivas asambleas, y previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado<sup>8</sup>.

En este sentido, el artículo 30 de la Ley 1454 de 2011, modificado por el artículo 4 de la Ley 1962 de 2019, señala los lineamientos generales para la conformación de las (RAP) y establece sus funciones. Dicho artículo establece a la letra, lo siguiente:

***“Artículo 30. Región Administrativa y de Planeación (RAP). De conformidad con lo previsto en el artículo 306 de la Constitución Política, previa autorización de sus respectivas asambleas, y previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial de Senado, los gobernadores de dos o más departamentos podrán constituir mediante convenio una Región Administrativa y de Planificación (RAP), con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio, con el objeto de promover el desarrollo económico y social, la inversión y la competitividad regional. Con tal fin la Región de Administración y de Planificación (RAP) tendrá, las siguientes funciones: (...)***

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

*Entre los departamentos que conformen las regiones aquí previstas debe haber continuidad geográfica y proximidad tratándose del territorio insular colombiano.*

*Lo anterior no impedirá que departamentos que no guarden continuidad geográfica puedan desarrollar alianzas estratégicas de orden económico*

<sup>5</sup> Artículo 3º numeral 5º de la Ley 1454 de 2011, modificado por el artículo 2º de la Ley 1962 de 2019

<sup>6</sup> Regula las (RAP) en el Capítulo I del Título II y las (RET) en el Capítulo II del mismo Título.

<sup>7</sup> Artículo 36 de la Ley 1454 de 2011 y 9 de la Ley 1962 de 2019.

<sup>8</sup> Artículo 30 de la Ley 1454 de 2011, modificado por el artículo 4 de la Ley 1962 de 2019.



*con el fin de comercializar sus bienes y servicios a nivel nacional e internacional. (...)*

PARÁGRAFO 7o. Para todos los efectos de la legislación y regulación colombiana, se hace claridad que las RAP y RAP-E son Regiones Administrativas y de Planificación. (Subrayado fuera de texto)

Al respecto, se destaca el requisito relacionado con la necesidad de la existencia de continuidad geográfica y proximidad entre los departamentos que la conforman, tratándose del territorio insular colombiano.

Así las cosas, de las disposiciones transcritas, y de la aplicación de los principios y demás normas de la Ley 1454 de 2011, pueden extraerse los siguientes elementos constitutivos<sup>9</sup> de la noción de las RAP:

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

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

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

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

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

Debe existir continuidad geográfica y proximidad entre los departamentos que conformen la RAP.

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

Tanto las RAP como las RAP-E son Regiones Administrativas y de Planificación.

## **2. LA REGULACION DE LA LEY 1962 DE 2019, EL DECRETO 3680 DE 2011 Y DECRETO 1066 DE 2015.**

<sup>9</sup> Concepto Sala de Consulta C.E. 2017 de 2011 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil, C.P: Augusto Hernández Becerra  
Carrera 30 N.º 48-51  
Commutador: 369 4100 - 369 4000  
Servicio al Ciudadano: 369 4000 Ext. 91331  
Bogotá  
www.igac.gov.co



En virtud de lo anterior, el Congreso de Colombia expidió la Ley 1962 de 2019 por medio de la cual *se dictan normas orgánicas para el fortalecimiento de la región administrativa de planificación, se establecen las condiciones para su conversión en Región Entidad Territorial y se dictan otras disposiciones, en desarrollo de los artículos 306 y 307 de la C. P.*

Dentro de las reglamentaciones que introdujo esta Ley, la norma establece en el Parágrafo tercero del artículo 4 que dicha Región contará con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio, con el objeto de promover el desarrollo económico y social, la inversión y la competitividad regional.

Ahora bien, en cuanto a las condiciones para la conversión de una región de administración y planificación (RAP), y de una región administrativa y de planeación especial (RAPE), en región entidad territorial (RET), el artículo 9° de la Ley 1962 de 2019 señala cuales son las condiciones que deberá cumplir para ello.

Finalmente, dicha Ley incorpora que en cuanto a la conformación y funcionamiento de las RAP y RET, se deberá efectuar el seguimiento y acompañamiento por parte del Departamento Nacional de Planeación. Así lo consagra el artículo 17:

*“Artículo 17. Seguimiento. El Departamento Nacional de Planeación efectuará el acompañamiento y asesoría a la conformación y funcionamiento de las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) y las Regiones Entidad Territorial (RET).”*

Ahora bien, en cuanto a su conformación, vale la pena señalar que por medio del Decreto 3680 de 2011, “Por el cual se reglamenta la Ley 1454 de 2011”, se establece en su artículo 16, modificado por el artículo 1 del Decreto Nacional 141 de 2015, lo siguiente:

*“Concepto Previo para Constitución de Región Administrativa y de Planificación. La Comisión Especial de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República, conforme a su competencia y previo el cumplimiento de los requisitos y procedimientos establecidos por su Mesa Directiva, emitirá concepto cuando se presente solicitud de los gobernadores interesados en constituir, mediante convenio, una Región Administrativa y de Planificación.”*

En primer lugar, indicamos que este artículo, es de vital importancia para el asunto que nos convoca, toda vez que nos señala quienes son los encargados de emitir el concepto con el cual se conforman las RAP, concepto del cual se refiere a su vez, el artículo 30 de la Ley 1454 de 2011, vale la pena mencionar que el decreto anterior fue compilado por el Decreto 1066 de 2015 en su artículo 2.2.1.1.16.



En segundo lugar, es importante resaltar que en cuanto al procedimiento específico que regula la formulación del concepto mencionado, la Mesa Directiva del Senado de la República, expidió mediante Resolución 29 de 2011, lo siguiente:

**“ARTÍCULO 1º. Solicitud.** A efectos de la expedición del concepto al que se refiere el artículo 30 de la Ley 1454 de 2011, de manera previa a la suscripción del respectivo convenio, los representantes legales de las entidades territoriales interesadas deberán presentar personalmente o por medio de un delegado, la solicitud debidamente fundamentada en documento escrito conjunto, al cual deberán acompañar de lo siguiente:

a. Los proyectos de los actos administrativos de autorización por parte de las corporaciones públicas de elección popular respectivas, específicamente para concurrir a la constitución de la Región Administrativa y de Planificación Especial (RAPE). Deberán acompañar la respectiva exposición de motivos.

b. Los soportes técnicos, las normas y argumentos jurídicos que den cuenta de las relaciones entre los entes territoriales y su continuidad geográfica para fundamentar la solicitud de la constitución de la respectiva Región.

c. Los demás soportes técnicos, jurídicos, documentos y estudios que demuestren el acogimiento de lo establecido especialmente en los artículos 2,3,9,10,17,27,30,31 y 32 de la Ley 1454 de 2011.

d. Certificación o constancia, sobre la pertenencia o no a otra región administrativa y de planificación o región administrativa y de planificación especial.”

En este sentido, los departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación, previa autorización de sus asambleas departamentales, y previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial de Senado, los gobernadores de dos o más departamentos podrán constituir mediante convenio la región administrativa y de planificación que consideren necesaria para promover el desarrollo económico de sus territorios y el mejoramiento social de sus habitantes. Para ello los representantes legales de las entidades territoriales interesadas deberán presentar ante esa comisión, los documentos que acrediten, bien sea que existe continuidad o proximidad geográfica, además de los demás documentos exigidos.

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



En conclusión, será la Comisión de Ordenamiento Territorial la encargada de verificar y darle trámite a la solicitud dentro del Congreso, para lo cual conforme al artículo 2 de la Resolución anteriormente mencionada, tendrá 5 días para verificar el cumplimiento de los requisitos y 60 días hábiles para rendir el concepto, para lo cual deberá contar con el voto positivo de las dos terceras partes de los miembros de la Comisión.

### 3. EL INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI Y SUS FUNCIONES.

En primer lugar, es importante señalar que el artículo 1.2.1.2. del Decreto 1170 de 2015 "Por medio del cual se expide el decreto reglamentario único del sector Administrativo de Información Estadística", señala en lo relacionado con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, lo siguiente:

*"ARTÍCULO 1.2.1.2. INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI, (IGAC). El Instituto Geográfico "Agustín Codazzi" tiene como objetivo cumplir el mandato constitucional referente a la elaboración y actualización del mapa oficial de la República; desarrollar las políticas y ejecutar los planes del Gobierno Nacional en materia de cartografía, agrología, catastro y geografía, mediante la producción, análisis y divulgación de información catastral y ambiental georreferenciada, con el fin de apoyar los procesos de planificación y ordenamiento territorial."*

En este sentido, el Decreto 2113 de 1992 en su artículo 6, establece las funciones del instituto, que en materia geográfica le corresponde "Producir, procesar y divulgar información geográfica básica con el fin de dar soporte a los planes de desarrollo nacional y de los entes territoriales en sus componentes urbano y rural".

Nótese, como es de conocimiento público, que el Instituto es la autoridad pública a nivel nacional, encargada de la información geográfica, por lo tanto, tiene en su poder la información que se requiere para expedir los respectivos certificados de continuidad geográfica, por lo que consideramos que sí podría expedir dicho documento.

### 4. RESPUESTA A LA CONSULTA REALIZADA.

Una vez estudiada la normativa relacionada con las RAPE, y lo relacionado con las funciones del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, nos permitimos realizar las siguientes consideraciones.

Teniendo en cuenta que de conformidad con los decretos 2113 de 1992 y 1170 de 2015, corresponde al instituto producir la información geográfica, esta es la autoridad que tiene los insumos que se requieren para expedir el certificado de continuidad geográfica o proximidad en el caso del territorio insular, esto conforme





a la Ley 1454 de 2011, por lo que consideramos que sí le corresponde la expedición de este certificado al IGAC.

Es importante indicar, que el instituto únicamente, se limita a indicar si según su información, entre los departamentos solicitantes existe continuidad o proximidad, sin tener que entrar a analizar cuestiones propias de la creación de la RAPE, pues esto corresponde el Senado de la República y a su comisión correspondiente.

Finalmente, es nuestro deber indicar que en la normativa aplicable no encontramos un concepto de continuidad o proximidad geográfica, por lo tanto, esto dependerá de lo que técnicamente se entienda por estos conceptos, lo cual escapa de la órbita jurídica.

En los términos anteriores dejamos expuesta nuestra opinión sobre la materia consultada, quedando atentos para cualquier aclaración o complementación que se considere necesaria.

Cordialmente,

A handwritten signature in black ink that reads 'Luz Alda Barreto Barreto'.

Luz Alda Barreto Barreto

Proyecto: Carlos Medellín abogado externo IGAC

1

2