



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)
IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XIX - N° 753

Bogotá D. C., viernes, 8 de octubre de 2010

EDICIÓN DE 40 PÁGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 058 DE 2010 CÁMARA

por la cual se dictan normas orgánicas de ordenamiento territorial.

ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 141 DE 2010 SENADO
por medio de la cual se dictan normas orgánicas del ordenamiento territorial y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., octubre 6 de 2010

Doctor

BÉRNER LEÓN ZAMBRANO ERAZO

Presidente

Comisión Primera

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 058 de 2010 Cámara, *por la cual se dictan normas orgánicas de ordenamiento territorial*, acumulado con el Proyecto de ley número 141 de 2010 Senado, *por medio de la cual se dictan normas orgánicas del ordenamiento territorial y se dictan otras disposiciones*.

Señor Presidente:

En cumplimiento de la honrosa designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional de la honorable Cámara de Representantes, nos permitimos rendir ponencia favorable para primer debate al Proyecto de ley número 058 de 2010 Cámara, *por la cual se dictan normas orgánicas de ordenamiento territorial*.

Cordialmente,

Coordinadores ponentes:

Victoria Eugenia Vargas V., Carlos Eduardo Hernández M., Representantes a la Cámara.

Ponentes:

Adriana Franco Castaño, Efraín Antonio Torres M., Jorge Enrique Rozo R., Gustavo Hernán Puentes D., Henry Humberto Arcila M., Hernando Alfonso Prada Gil, Fernando de la Peña Márquez, Roosevelt Rodríguez Rengifo, Representantes a la Cámara.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 058 DE 2010 CÁMARA

por la cual se dictan normas orgánicas de ordenamiento territorial.

Con el ordenamiento territorial se desarrollan una serie de acciones, decisiones y regulaciones que definen de manera democrática, participativa, racional y planificada el uso y desarrollo de un determinado espacio físico territorial con arreglo a parámetros y orientaciones de orden demográfico, urbanístico, rural, ecológico, biofísico, sociológico, económico y cultural. Con el ordenamiento territorial se define uno de los aspectos más trascendentales de la vida comunitaria como es su dimensión y proyección espacial. Pocas materias como esta comprenden un mayor número de relaciones y articulaciones entre los miembros de la sociedad y su entorno cultural y natural; también, por esta misma razón, son innumerables y delicadas las tensiones que subyacen en su regulación y los extremos que deben ponderarse y resolverse justa y equilibradamente.

1. Antecedentes

Con la radicación en la Cámara de Representantes de la iniciativa gubernamental que contiene

el proyecto de ley orgánica de ordenamiento territorial, el país aborda con firmeza el propósito de regular de manera concreta las aspiraciones y previsiones que desde el seno de la Asamblea Nacional Constituyente fueron plantadas en esta materia en la actual Constitución Política.

• **Las raíces históricas del concepto de “autonomía de las entidades territoriales”**

Ese evento va más allá de la simple iniciativa gubernamental por desarrollar nuestra Carta Política; la historia nacional recoge largamente las tensiones entre el gobierno de carácter central y las aspiraciones políticas y administrativas de las regiones. La época colonial conoció tal vez la primera reivindicación del Caribe por obtener autonomía frente al indiscutido poder que ya ejercía la antigua Santa Fe de Bogotá, y más adelante nuestra evolución como nación recorrería la senda del conflicto político, administrativo y militar planteado entre federalismo y centralismo, como se recoge de las varias constituciones que alcanzaron a existir por cuenta de tales ejercicios en los dos siglos previos.

La propia legitimidad de la República de Colombia, el “mandato original” del constituyente, partió de un acto de autonomía, de autogobierno de ciudadanos: los cabildos abiertos y formación de Juntas de Gobierno que derrocaron el poder estatuido en espacios territoriales precisos como las provincias y distritos gobernados por cabildos.

Antes de la crisis de la monarquía en la España de 1808, la “autoridad” provenía del Mandato del monarca, del rey, que concedía privilegios a personalidades y corporaciones locales para la administración de la política, el comercio, la hacienda real y las relaciones culturales con la Iglesia. Ellos, peninsulares es su mayoría, ejercían el gobierno general de los territorios.

Pero la revolución de los españoles contra la invasión francesa cambió el mundo hispanoamericano, neogranadino, colombiano, para siempre. Con la bandera de la autonomía de los fueros tradicionales concedidos por la Corona a las provincias y municipios de la Península, los habitantes de estas opusieron un nuevo concepto al que, en nombre de la abdicación de los Reyes (Carlos III y Fernando VII), pretendía ejercer la familia Bonaparte: la seguridad del pueblo, de los habitantes, su protección como ciudad, asentamiento, forma de gobernarse y organizar sus asuntos.

“Entre tanto, en toda España, a partir del proceso de reasunción de la soberanía en el pueblo, se produjeron sublevaciones que se extendieron hasta agosto de 1808; se formaron juntas en casi todo el territorio, se invalidaron las abdicaciones de Bayona y se proclamó rey *in absentia* de Fernando VII en Madrid. Estos levantamientos eran de inspiración religiosa y antifrancesa, esto es, antirrevolucionaria, xenofóbica y antiogodoyista. Fue así

como las juntas pasaron a ser las depositarias de la soberanía, manteniendo la doctrina pactista (*pactum translaciones*), con la ausencia del rey”¹.

Pero en América sus consecuencias fueron mayores porque obligaron al derrocamiento de las personas y funcionarios que venían ejerciendo el poder colonial en cada reino, provincia o distrito (hoy municipio) y, especialmente, a la formación de una nueva autoridad basada en elecciones realizadas en tumultuarias asambleas locales denominadas “cabildos abiertos”.

Las provincias de la Nueva Granada, que hoy conforman Colombia, estaban constituidas por poderes locales autónomos representados por ciudades, villas y parroquias. En cada uno de estos sitios el poder político residía en los cabildos según la organización española heredada de los municipios castellanos del siglo XVI. Los cabildos controlaban la economía y los recursos, aplicaban justicia y representaban la autoridad del rey en sus numerosas comarcas americanas.

Los cabildos americanos reconocieron el vacío de poder, respaldando la legitimidad de Fernando VII, pero partiendo del criterio de que ante la ausencia de este, la autoridad pasaba a la sociedad, los pueblos, los reinos, las provincias, las ciudades. Y construyendo su “agenda propia”.

En agosto 10 de 1809 un cabildo abierto en Quito formó una “junta de gobierno” de 36 miembros, escogidos en asamblea, que reasumieron la soberanía a nombre de Fernando VII y de la “seguridad del pueblo”: ocuparon los edificios de gobierno, arrestaron a un buen número de funcionarios reales de origen peninsular y nombraron al nuevo gobierno, integrado por nativos del país, desobedeciendo las órdenes y jerarquía de la “autoridad superior”, constituida por el Virrey Antonio Amar y Borbón.

Una avalancha de cabildos y juntas de gobierno para formar provincias autónomas sacudió al Nuevo Reino. En mayo de 1810 los vecinos de Valledupar destituyeron al alcalde Valdehoyos, en Cartagena –la joya de la Corona–; los vecinos formaron una junta de gobierno presidida por el gobernador, que fue destituido por ella unos meses después. Mompo el 22 de junio, Pamplona el 29, Cali el 4 de julio, Socorro el 10 de julio, Santa Fe el día 20, Santa Marta el 10 de agosto y así sucesivamente.

La legitimidad constitucional de la actual República de Colombia proviene –sin solución de continuidad– de un acto revolucionario de autonomía, de autogobierno de los ciudadanos (originalmente vecinos con propiedades y educación, hoy sufragio universal) de las entidades territoriales que cruza toda nuestra formación institucional. La soberanía popular, organizada en territorios, expresada en formas locales de gobierno propio, como hilo conductor de la organización territorial y el gobierno del Estado-Nación.

¹ SÁNCHEZ MEJÍA, Hugues. *La crisis de la monarquía española 1808-1809*.

Históricamente cada cambio constitucional, cada modificación al rumbo institucional de la República ha estado precedido por la convocatoria de Congresos o Convenciones de Delegados de las entidades territoriales de nivel subnacional (provincias, estados, departamentos), en cuya designación intervienen los representantes de las entidades locales (pueblos, ciudades, villas, distritos, municipios). La guerra civil de la Patria Boba fue una confrontación entre dos confederaciones de provincias (más tarde estados o departamentos).

El propio Congreso de Angostura de febrero de 1819, creador de la “Colombia Grande”, estuvo integrado por representantes de las provincias de la Capitanía General de Venezuela y el Nuevo Reino de Granada. El Congreso de Cúcuta de 1821, la Convención de Ocaña de 1828, igual.

La legitimidad de la autoridad nacional a partir de la decisión de las entidades territoriales es el eje de la formación territorial de Colombia. Los fueros de las entidades territoriales tenían tanta influencia en los acontecimientos políticos que algunos protagonistas llegaron a temer “la disolución de Colombia” en un sinnúmero de pequeñas repúblicas provinciales². Los conflictos armados de 1831, 1840 y 1843 tuvieron un elemento común: la resistencia de las autonomías provinciales frente a las decisiones del Estado que se proclamaba como central.

La formación de la República de la Nueva Granada —que sustituyó legalmente al Virreinato y sucedió a la Gran Colombia— redistribuyó la organización territorial suprimiendo los departamentos y prefecturas y retornando a la división en provincias, cantones y distritos parroquiales³. Pero no resolvió los reclamos de los autonomistas provinciales.

Pasto y Popayán, encabezados por el general José María Obando, se rebelaron en 1840 contra una disposición administrativa, dando origen al conflicto que se denominó como “guerra de los supremos”. El ejemplo fue seguido por las provincias de Vélez, Sogamoso, Tunja y Socorro, en el Oriente. La provincia de Santa Marta se proclamó soberana con el nombre de Estado de Manzanares, en tanto los cantones de Barlovento (actual departamento del Atlántico) hicieron lo propio denominándose “Estado Soberano Federal de Barlovento”⁴. Cartagena se proclamó autónoma, desconociendo al gobierno central el 18 de octubre, proclamando la provincia como “estado soberano”⁵. El 22 de octubre, el cantón de Mompos se constituyó en provincia, proclamándose Estado soberano y designando nuevas autoridades.

La segunda mitad del siglo XIX tampoco trajo tranquilidad y unidad, sino exacerbación de las tensiones entre el centro y los territorios: El golpe político-social-militar de José María Melo en 1854 llevó a otra guerra civil originada en el Estado del Cauca, que es seguida por el desconocimiento de las provincias al Estado central y su derrocamiento. La “República de la Nueva Granada”, creada en 1831, fue sustituida por la “Confederación Granadina”, integrada por provincias soberanas y autónomas (1858-1861) y, luego, por el de los “Estados Unidos de Colombia” (1861-1886), en alternancias de las tensiones entre autonomía y centralización.

La expedición de la propia Constitución de 1886, de rígida centralización, fue legitimada por una convención de delegatarios de los Estados soberanos que, en el marco de las tensiones a que había conducido el exceso de autonomía, abolió el federalismo y los estados soberanos, creó un estado unitario, administrador en lo social y económico, dividió el poder en tres ramas (legislativa, ejecutiva y judicial), estableció el periodo presidencial a cuatro años y creó los departamentos como forma administrativa territorial nacional. Pero ello tampoco resolvió las tensiones entre el centro y los territorios. La Guerra de los Mil Días evidenció la resistencia de las provincias del oriente y el norte de Colombia (Panamá y la costa caribe) al nuevo “orden territorial”. Resuelta esta por los Tratados de Neerlandia y Wisconsin de 1903, el debate sobre la organización y el ordenamiento territorial continuó en los congresos y asambleas constituyentes del siglo XX.

Las reformas constitucionales posteriores insisten una y otra vez en el tema territorial: 1905, 1910 (nueva división político-administrativa) 1936, 1954, 1968 (descentralización funcional) y 1984 (elección popular de alcaldes).

La Constitución Política de Colombia expedida por la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 retoma el hilo autonomista y participativo de los tiempos originales de la República, un poco oscurecidos en la Carta de 1886.

Proclama la “autonomía de sus entidades territoriales” como uno de los principios fundamentales, la soberanía popular, el derecho de los ciudadanos a participar en la conformación y ejercicio del poder político⁶, consagra los procedimientos de participación ciudadana⁷.

Dispone, en materia territorial específica, que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, pudiendo ejercer los derechos a “governarse por autoridades propias, ejercer las competencias que le correspondan, administrar los recursos (sin precisar si se trata de los naturales o financieros) y establecer los tributos para el cumplimiento de sus funciones, al igual que participar en las rentas nacionales.

² RESTREPO, José Manuel. *Diario político y militar*.

³ SOURDÍS NÁJERA, Adelaida. *Ruptura del Estado colonial y tránsito hacia la República 1800-1850*.

⁴ POSADA GUTIÉRREZ, Joaquín. *Comunicación al Gobierno Constitucional sobre los sucesos que tuvieron lugar en las Provincias de Cartagena y Santa Marta en los meses de octubre y noviembre de 1840*.

⁵ CORRALES, Manuel Ezequiel. *Efemérides y Anales del Estado de Bolívar*.

⁶ Artículo 40, título II, capítulo I.

⁷ Artículos 103 a 106, título IV, capítulo I.

Le otorga el carácter de entidades territoriales y establece funciones a los departamentos, municipios, territorios indígenas y distritos especiales; les asigna funciones a las Juntas Administradoras Locales y establece la posibilidad de que las provincias y regiones se constituyan en entidades territoriales sin dar mayores precisiones sobre los procedimientos para ello, remitiendo su formación a la Ley de Ordenamiento Territorial⁸, especialmente en lo referente a la conformación de las regiones como entidades territoriales.

Se trata, en consecuencia, de una organización territorial que reconoce lo existente (departamentos, distritos, municipios, territorios indígenas), pero abre la posibilidad de que se conformen otro tipo de entidades subnacionales o intermedias como las provincias y las regiones. Respecto de estas últimas, reconoce el derecho de los departamentos a integrarse, por voluntad propia, sin acudir a otras instancias superiores, en figuras administrativas de tipo asociativo (regiones administrativas y de planificación⁹) y remitiendo a la LOOT los procedimientos y competencias para formarse como entidades territoriales¹⁰.

Estas normas configuran la normatividad constitucional más avanzada de nuestra historia y del continente en materia de organización territorial, pues permite su transformación y modificación a iniciativa ciudadana y territorial, algo que no se registra en las rígidas constituciones de los países vecinos. Ni siquiera en la Constitución española, que limita la formación de las comunidades autónomas a las “regiones históricas” emanadas de los reinos que formaron la nación española en el siglo XV.

En nuestro caso, la historia reciente del país recoge la búsqueda de un modelo normativo que permita desarrollar el concepto constitucional de ordenamiento territorial y es así como ha habido en el pasado algunos esfuerzos válidos y otros fallidos, que han dejado lecciones, discusiones y deliberaciones en foros regionales; versiones extensas y versiones reducidas que han copado la gama de modelos de ordenamiento territorial en cada legislatura, una y otra vez, desde la promulgación de la misma Constitución; pero sin poder lograr a la larga un modelo final, viable fiscalmente, flexible políticamente, que permita un desarrollo armónico y gradual de la forma de gobierno del Estado en el territorio.

Colombia acaba de celebrar un bicentenario de historia republicana, matizada de los conflictos y azares propios de cualquier proceso de crecimiento y madurez, tal como se ha venido reseñando; está concluyendo la primera década del nuevo milenio y con él estamos empezando una nueva era en la concepción del desarrollo regional: el reto es buscar una respuesta eficaz, oportuna y concreta a un viejo anhelo de las regiones del país, una res-

puesta que apunta, sin populismo ni demagogia, a superar los problemas de pobreza, dotando a las regiones de instrumentos y recursos que les permitan aprovechar las bondades de sus territorios y acceder de mejor manera a los recursos con que cuentan para mejorar la calidad de vida.

Atendiendo a la necesidad de evaluación de la gestión de lo público en las regiones, de modernización, ampliación de cobertura en servicios e infraestructura y de atención de necesidades básicas que representen mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, la más reciente jornada preelectoral conoció iniciativas orientadas justamente a hacer eco de tal realidad y a materializar esfuerzos estatales concretos en tal sentido, en tanto la propia dinámica electoral vio depositar el 14 de marzo de este año cerca de dos y medio millones de papeletas en un ejercicio conocido como Consulta Caribe, claro llamado a la reivindicación de lo regional y a la autonomía administrativa de un muy importante porcentaje de la población de nuestro país.

Y en este escenario el Estado debe modernizar su esquema político-administrativo en el nivel territorial, hacerlo eficiente, productivo, competitivo, por lo que en el espíritu de la iniciativa presentada resulta oportuno hablar de modelos asociativos entre entidades territoriales y la Nación para la libre y voluntaria conformación de alianzas estratégicas.

Es previsible escuchar que hoy en día se asocian las entidades territoriales entre sí, pero en un esquema que no permite la posibilidad de asociarse con el nivel nacional con el objeto de prestar conjuntamente servicios públicos, desempeñar funciones administrativas, ejecutar obras de interés común, cumplir funciones de planificación, así como para procurar el desarrollo integral de sus territorios.

En esa medida consideramos que debe existir un modelo de gestión territorial que propicie las condiciones para concertar políticas públicas entre la nación y las entidades territoriales, con el reconocimiento de la diversidad geográfica, histórica, económica, ambiental y cultural.

No nos cabe duda de que este momento representa una oportunidad histórica: para el Congreso, para el Gobierno y para todos los colombianos, razón que nos genera la convicción de que surtiendo el trámite legislativo con la solvencia propia del órgano legislativo, a través de los debates, audiencias y deliberaciones que sean necesarios, vamos a lograr finalmente la aprobación de la Ley de Ordenamiento Territorial que el país ha esperado y claramente necesita.

Con el proyecto, tanto el propósito de la Constitución Política en esta materia como el programa del gobierno del Presidente Santos coinciden en hacerles justicia a las regiones colombianas. Esto se constituye en la base que nos ha permitido a los ponentes buscar y encontrar el ambiente y la circunstancia propicia para conciliar las corrientes

⁸ Artículo 288, título XI, capítulo I.

⁹ Artículo 306, título XI, capítulo II.

¹⁰ Artículo 307, título XI, capítulo II.

que jalonan, unas desde el Gobierno y otras desde la misma Constitución, en orden a presentar un proyecto que mínimamente satisfaga los diversos intereses concitados.

Las características propias y específicas de nuestro ordenamiento constitucional obligan a no desconocer su condicionalidad a la hora de legislar en materia de región, so pena de exponer la norma que se expida a un peso falso de constitucionalidad que haga inocuo este esfuerzo. Tal cosa ocurriría si no se marcara la ruta que, a opción de las regiones interesadas, conduzca a la región de planificación a convertirse o transformarse en una región entidad territorial, atendiendo a las previsiones que para ellas señala el artículo 287 de la Carta.

De igual modo, las regiones que tengan tal aspiración tampoco han de ignorar que para llegar a tal meta, si tal es su deseo, habrán de reconocer que previamente habrán de transitar una etapa de preparación o de maduración, según el espíritu de la Constitución, que se plasma mediante su ensayo como regiones administrativas y de planificación. En tal sentido, tanto el Gobierno como las regiones identificarán una naturaleza de “transitorias” para las regiones administrativas y de planificación que decidan materializar su transformación, evento que por supuesto no será obligatorio para aquellas.

2. Objeto del proyecto

De acuerdo con el proyecto presentado por el Gobierno, se busca permitir y facilitar el crecimiento socioeconómico equitativo encaminado a alcanzar el concepto que se denomina “Buen Gobierno”, que sería el sustento de una forma de gobierno eficiente, equitativa y transparente.

La iniciativa traducida en ley permitirá canalizar más y de mejor manera los recursos provenientes de las regalías para compensar a aquellas regiones que, como el Caribe y otras más que buscan integrarse en modelos asociativos de región, sean por fin beneficiarias de los grandes proyectos de inversión de los recursos de regalías y de otras fuentes de inversión que provienen de la Nación y que pueden ser objeto de delegación específica de competencias a través de contratos plan.

Con la propuesta reseñada la ley crea la posibilidad a las entidades territoriales de asumir competencias delegadas de la Nación a través de convenios o contratos plan para hacer o desarrollar obras de impacto regional, posibilidad que hoy no existe en el ordenamiento jurídico y que es un avance fundamental en el desarrollo e impulso de la descentralización y la autonomía local.

También resaltamos en la iniciativa la capacidad de flexibilizar competencias en virtud de lo establecido en los artículos 302 y 320 de la C. P. para municipios y departamentos, según su tipo de capacidad administrativa, política y fiscal, lo que no deja de ser un desarrollo novedoso y necesario para la mejor distribución de competencias entre las entidades territoriales de nuestro país.

Esa gradualidad ha de servir para que las competencias dadas a municipios pequeños de cuarta o sexta categoría como Bahía Solano, en Chocó, Guapi, en el Cauca, Puerto Nariño, en Amazonas, sean necesariamente diferentes a las de Bogotá, Palmira, Manizales o Barranquilla, tal y como lo consagran los artículos 18 y 19 del texto de ponencia:

Se plantea que el Estado promoverá procesos asociativos entre entidades territoriales para la libre y voluntaria conformación de alianzas estratégicas con el objeto de prestar conjuntamente servicios públicos, desempeñar funciones administrativas, ejecutar obras de interés común, cumplir funciones de planificación, así como para procurar el desarrollo integral de sus territorios.

En el proyecto de ley se prevé la creación del Fondo de Compensación Regional, de cuya financiación se ocupará la Ley de Regalías, proyecto que el Gobierno Nacional radicó ante el Congreso, y que actualmente surte trámite legislativo en el Senado de la República¹¹.

La región administrativa y de planificación contará para la financiación de sus proyectos, entre otros, con los recursos que estipule para ello el Fondo de Compensación Regional y será ante todo una instancia de articulación de proyectos para mayor inversión y desarrollo, no para instancias burocráticas.

La ley describe el marco normativo general para acceder a la posibilidad de asociaciones de departamentos, de municipios, de distritos especiales, todos ellos bajo esquemas asociativos territoriales, por decisión de las correspondientes autoridades del orden departamental como son los gobernadores y sus asambleas y del orden municipal sus alcaldes y concejos municipales y con la posibilidad nueva e inexistente hasta ahora en el ordenamiento jurídico vigente de recibir delegación específica de competencias de la Nación a través de convenios o contratos plan, tal y como lo han hecho democracias modernas como Francia o España.

Se plantean en este modelo escenarios flexibles que promueven el mejoramiento en la capacidad de gestión de las entidades territoriales, evitando la duplicidad de tareas y los esfuerzos aislados de territorios muy próximos en sus condiciones, generando economías de escala, que facilitan menores costos y mayores niveles de ahorro a sus presupuestos, y recalando también los afanes de eficiencia y de racionalidad en el gasto como parte elemental del concepto de buen gobierno.

La propuesta promueve las alianzas estratégicas de entidades territoriales que generen economías

¹¹ De acuerdo con la información incorporada en la exposición de motivos del proyecto original, “Se estima que tan solo para el primer año de vigencia, dicho fondo podrá canalizar recursos por cerca de 1,2 billones de pesos a un modelo de integración y asociación como el de la región Caribe, cifra que se irá incrementando en los años venideros, sin hablar de la compensación que recibirán por efecto de su fórmula otras regiones del país como el Chocó o la costa pacífica en su conjunto”.

de escala, proyectos productivos y que faciliten el mejor manejo de la viabilidad y gobernabilidad efectiva de las entidades territoriales, sobre la base del principio constitucional de la diversificación de competencias, consagrado en los artículos 302 y 320 de la C. P., que permiten la posibilidad de asignar a cada tipo de departamento o municipio competencias especiales.

En la iniciativa del proyecto se conforma también la Comisión de Ordenamiento Territorial y se busca su consolidación como órgano meramente técnico y de consulta del Gobierno y el Congreso. Es un escenario asesor que ayuda a orientar la política general del ordenamiento y facilita la tarea de reorganización territorial, atendiendo a los principios enunciados en la ley orgánica, conformado por representantes delegados de los diferentes sectores que tienen incidencia sobre el tema, en particular el Gobierno, el Congreso, los departamentos y esencialmente los modelos de integración regional como los de la región administrativa y de planificación, entendida como un primer paso hacia la región como entidad territorial.

El papel como órgano asesor de la Comisión de Ordenamiento Territorial, con un carácter altamente calificado, le otorga al tema del ordenamiento territorial la garantía de seriedad, conocimiento y buen criterio, de modo que los expertos que la conformen puedan conducir de la mano con todos los sectores del país, más allá de la voluntad aislada del gobierno de turno, por lo que debe respetarse, de manera especial, el carácter asesor de alto nivel que en este proyecto se le otorga sin generar mayores estructuras burocráticas en el país.

La ley orgánica se orienta a promover la capacidad de negociación de competencias entre la Nación y los entes territoriales, de manera concertada, con los recursos suficientes para cumplir la función y siempre a través de propósitos estratégicos. Los demás temas concordantes con el ordenamiento corresponden a leyes ordinarias que deben desarrollar los criterios de política legislativa señalados en el proyecto de ley, de manera especial la expedición del nuevo régimen departamental y actualización municipal, dentro de los parámetros expuestos.

Sin perjuicio de la reserva especial consagrada en el artículo 319 de la C. P., se aborda excepcionalmente y de forma puntual un aspecto del régimen fiscal especial de las áreas metropolitanas, que requiere con urgencia de su precisión desde la óptica oficial, aclarándose que ello no diluye la necesaria reforma de la Ley 128 de 1994¹².

De hecho, las áreas metropolitanas son, sin lugar a dudas, un elemento conceptual de vital importancia para el desarrollo armónico e integrado del ámbito urbano en el país, así como una realidad consecuente con la capacidad política y económica de construir escenarios apropiados que se acoplen a los hechos y circunstancias históricos

que los producen, por lo que su fortalecimiento requiere de un desarrollo legislativo especial que actualice los alcances de la referida ley sobre áreas metropolitanas.

3. Consideraciones

En concordancia con los antecedentes expuestos, estimamos prioritario someter a consideración de los honorables Representantes esta iniciativa en materia de ley orgánica de ordenamiento territorial que marca una nueva era en la concepción del desarrollo regional, enfatizando aquellos aspectos funcionales que por su simplicidad, versatilidad y eficacia permitirán desarrollar un modelo de estructura político-administrativa del Estado en el Territorio.

El proyecto se basa en tres elementos principales: la diversificación de competencias en el marco de los artículos 302 y 320¹³ de la Constitución; la delegación de competencias vía convenio o contrato plan toda vez que no se delegan competencias en abstracto; y la promoción de la asociatividad en torno a proyectos de inversión y no en torno a competencias territoriales simplemente.

Se argumenta como objetivo principal la intención de reducir las desigualdades sociales a través de inversión social orientada al desarrollo de las regiones del país, dejando de lado la creación de estructuras burocráticas innecesarias privilegiando el mejoramiento en la inversión de recursos públicos, concretamente por medio del Fondo de Compensación Territorial, cuyo objeto es la administración de las regalías y compensaciones que se destinen para la financiación de proyectos de inversión regional, incluidos los estratégicos que se ejecuten a través de las Regiones Administrativas y de Planificación, junto con los fondos de inversión de la Nación.

Desde la óptica oficial, la norma permitirá una más eficiente canalización de los recursos provenientes de las regalías para compensar a aquellas regiones que buscan integrarse en modelos asociativos de región, y que históricamente han sido excluidas de los grandes proyectos de inversión.

Esta es una respuesta eficaz, oportuna y concreta a un viejo anhelo de todas las regiones del país: una respuesta que apunta, sin populismo ni demagogia, a superar los problemas de pobreza, dotando a las regiones de instrumentos y recursos

¹³ “ARTÍCULO 302. —La ley podrá establecer para uno o varios departamentos diversas capacidades y competencias de gestión administrativa y fiscal distintas a las señaladas para ellos en la Constitución, en atención a la necesidad de mejorar la administración o la prestación de los servicios públicos de acuerdo con su población, recursos económicos y naturales y circunstancias sociales, culturales y ecológicas.

En desarrollo de lo anterior, la ley podrá delegar, a uno o varios departamentos, atribuciones propias de los organismos o entidades públicas nacionales”.

“ARTÍCULO 320. —La ley podrá establecer categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, y señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administración”.

¹² Por la cual se expide la ley orgánica de las áreas metropolitanas.

que les permitan aprovechar las bondades de sus territorios y acceder de mejor manera a los recursos con que cuentan para mejorar la calidad de vida de sus gentes.

Es imprescindible no eludir el debate sobre las opciones de organización territorial del Estado como la región, pero orientada a fortalecer la inversión para el desarrollo regional, sin inducir a la polarización conceptual en torno de posturas radicales ni a mayores estructuras político-administrativas que redunden en burocracias ineficientes, sobre la base de una propuesta que prefiera la concertación libre y voluntaria de recursos y competencias entre sus agentes antes que la rigidez normativa, a partir de esquemas que faciliten y permitan de manera pragmática, pero efectiva, el fortalecimiento de los niveles de gobierno en su ámbito, con autonomía propia, pero de la mano de una unidad nacional construida entre todos los actores e instancias del Estado.

El modelo de gestión territorial para el desarrollo y la productividad que el proyecto contempla debe promover escenarios flexibles que propendan al mejoramiento en la capacidad de gestión de las entidades territoriales, evitando la duplicidad de tareas y los esfuerzos aislados de territorios muy próximos en sus condiciones, generando economías de escala, que facilitan menores costos y mayores niveles de ahorro a sus presupuestos, y recalcando también los afanes de eficiencia y de racionalidad en el gasto como parte elemental del concepto inicialmente definido como buen gobierno.

Se propone un proyecto de ley en materia de ordenamiento territorial que define un marco normativo general mínimo para acceder a la posibilidad de delegación de competencias de la Nación a las entidades territoriales mediante contratos plan, que funcionan hoy en día en el modelo francés, por ejemplo; por decisión de las correspondientes autoridades del orden departamental, como son los gobernadores y sus asambleas, y del orden municipal, sus alcaldes y concejos municipales.

De acuerdo con la norma constitucional, y en virtud de lo establecido en la Ley 819 de 2003, es claro que esta iniciativa debe contar con el aval del Ministerio de Hacienda sobre la base de una propuesta que respetando la concertación libre y voluntaria de recursos y competencias privilegie el fortalecimiento de los niveles de gobierno en lo local y regional con autonomía y eficiencia.

Pero la discusión por el tema fiscal no debe ser obstáculo para plantear la necesidad de financiar este modelo de ordenamiento territorial con más recursos, mejor distribuidos, ni tampoco para evadir el debate por la creación de las regiones como entidades territoriales, tal y como lo reclamó la región Caribe en referida consulta por el Voto Caribe: creemos que ese es un paso necesario, que debe darse, de manera concertada en términos fiscales con el nivel nacional y sin afectar la instancia departamental como nivel intermedio de gobierno,

que también debe fortalecerse en otra reforma legal que hoy sigue pendiente por hacerse en nuestro país: el régimen departamental.

El Proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial debe, en lo relativo al tema fiscal y a la redistribución de los recursos, propender a avanzar hacia nuevos esquemas territoriales que en ningún momento signifiquen un retroceso hacia los antiguos Corpes, que desaparecieron precisamente por su ineficacia desde el punto de vista jurídico.

La Ley de Ordenamiento Territorial debe buscar la flexibilización y complementariedad de la instancia departamental.

Como resultado de la consulta caribe, el debate debe avanzar en la modelación que se desprende de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial en la configuración de las RAP (Regiones Administrativas de Planificación), la creación de provincias como entidades territoriales, para administrar el territorio en una escala mayor al municipio y menor al departamento, los distritos como polos de desarrollo, y las áreas metropolitanas como expresión de las economías de localización y escala.

Es imprescindible reiterar que la brevedad del proyecto resume la esencia de la naturaleza conceptual expuesta y abre un infinito campo de posibilidades a los posteriores desarrollos ordinarios de ley que el Gobierno Nacional ha anunciado y que debe atender en su presentación pronta ante el Congreso.

• Audiencias públicas y aportes

Consideramos que gracias a las distintas audiencias y foros realizados en las ciudades de Cartagena, Manizales, Cartago, Medellín y Leticia, hemos podido solventar dudas e inquietudes de la ciudadanía y los diferentes estamentos regionales y acoger, además de las variadas propuestas, iniciativas y aportes recibidos en las audiencias públicas antes señaladas, los elementos de juicio y las recomendaciones de los miembros de la Comisión Especial de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial de la Cámara de Representantes, contenidos en el Concepto número CESP DOT 3.14.3.2.21-195/2010, de fecha octubre 6 de 2010, que se incorpora al presente Informe de Ponencia como Anexo Técnico N° 1, lo mismo que las inquietudes y propuestas de municipios y alcaldes, con los ajustes esenciales en materia de definiciones conceptuales y metodológicas, acorde con las limitaciones presupuestales que para ello impone el ejercicio legislativo.

En efecto, es pertinente resaltar que se recibieron declaraciones, observaciones y conceptos de variados estamentos y representantes de lo local, lo municipal, lo metropolitano y lo departamental, que se han incorporado en lo pertinente, tal como se plantea en el pliego de modificaciones correspondiente. A este respecto obran en las memorias de la Comisión Primera Constitucional los documentos aportados por los alcaldes de las ciudades capitales del Caribe, por el Departamento Admi-

nistrativo de Planeación de la Gobernación de Antioquia y por la Federación Colombiana de Municipios, para su consulta.

Adicionalmente, se realizaron varias reuniones de coordinación que contaron con la participación de los asesores de los señores Ponentes. En ellas se revisó el proyecto original, al tiempo que se evaluaron los alcances de las redacciones alternativas presentadas por el Comité Región Caribe y por el mismo Ministerio del Interior y de Justicia, temas que serían luego debatidos por los Ponentes y el Ministerio en reunión celebrada el 22 de septiembre de 2010, en la que se precisaron aspectos vitales para el proyecto y en la que además participaron los señores miembros de la Comisión Especial de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial de la Cámara de Representantes. El 5 de octubre se realizó reunión definitiva de coordinación, previamente programada y comunicada a los señores Ponentes, en la que con asistencia de un significativo número de ponentes y asesores se debatieron aspectos puntuales del proyecto y el articulado.

4. Contenido del proyecto

El proyecto está dividido en cinco títulos que contienen 34 artículos. (Aunque el texto solo llega por nomenclatura al TÍTULO IV, pues se repite una vez la nomenclatura de TÍTULO III bajo las denominaciones “DE LAS COMPETENCIAS” y “LAS REGIONES ADMINISTRATIVAS Y DE PLANIFICACIÓN”).

El título I, “Disposiciones generales”, integrado por tres artículos, hace referencia al objeto de la ley, y a la finalidad y principios rectores del ordenamiento territorial.

En el artículo primero se establece como finalidad de la regulación señalar el marco normativo por desarrollar, la actividad legislativa correspondiente, la definición de principios y el marco institucional y de competencias que permitan la organización territorial.

El artículo segundo señala como finalidad del ordenamiento territorial la de ser una política de Estado a través de la cual se pretende facilitar el cumplimiento de sus fines esenciales; también se asume este como un instrumento de planificación y de gestión en un proceso tendiente a lograr una adecuada organización político-administrativa; identificando como uno de sus fines el promover el aumento de la capacidad de gestión y de administración de los intereses para las entidades e instancias de integración territorial, fomentando el traslado de competencias y poder de decisión de los órganos centrales o descentralizados del Gobierno en el orden nacional hacia el nivel territorial pertinente, con la correspondiente asignación de recursos.

En el artículo tercero se consagran como principios rectores del ordenamiento territorial, además de los principios constitucionales a que hace referencia la norma, los de soberanía y unidad nacional, autonomía, descentralización, integración,

regionalización, sostenibilidad, participación, solidaridad y equidad territorial, diversidad, gradualidad y flexibilidad, paz y convivencia, asociatividad, responsabilidad y transparencia, equidad social y equilibrio territorial y el de economía y buen gobierno.

El título II, denominado “Marco institucional”, está compuesto por dieciocho artículos agrupados en tres capítulos: Organización institucional, artículos 4° al 8°; Esquemas asociativos de entidades territoriales, artículos 9° al 17; y Política legislativa en materia de ordenamiento territorial, artículos 18 al 21.

En el capítulo I el artículo cuarto se define a la Comisión de Ordenamiento Territorial como órgano asesor, altamente calificado.

El artículo quinto se refiere a la conformación de la Comisión de Ordenamiento Territorial, se le da un carácter meramente técnico y de consulta del Gobierno y el Congreso, que ayuda a orientar la política general del ordenamiento y facilita la tarea de reorganización territorial, y está integrada por representantes delegados de los diferentes sectores que tienen incidencia en el tema, en particular el Gobierno, el Congreso, los departamentos y los modelos de integración regional como los de la región Administrativa y de Planificación.

Las funciones de la COT son determinadas en el artículo sexto.

El artículo séptimo prevé que la Secretaría Técnica de la COT la ejerza el Departamento Nacional de Planeación, siendo su misión asegurar el apoyo logístico, técnico y especializado que requiera esta para el cabal desarrollo de sus funciones.

El artículo octavo contempla la creación legal de Comisiones Regionales de Ordenamiento Territorial, cuyo objeto será establecer y orientar las acciones en esta materia en el ámbito de su jurisdicción y participar en la elaboración del Proyecto Estratégico Regional de Ordenamiento Territorial, acorde con los lineamientos generales establecidos por la COT.

En el capítulo II se desarrollan los esquemas asociativos de entidades territoriales, definiendo el artículo noveno el objeto de estos al contemplar que la promoción estatal de procesos asociativos entre entidades territoriales para la libre y voluntaria conformación de alianzas estratégicas con el objeto de prestar conjuntamente servicios públicos, atender su desarrollo y la configuración de economías de escala, así como para procurar el desarrollo integral de sus territorios sin que se limiten a la adición de entidades político-administrativas, incluyendo en consecuencia alternativas flexibles.

La norma incluye la posibilidad de promoción estatal de procesos asociativos entre entidades territoriales nacionales y las de países vecinos y fronterizos tendientes a la conformación de alianzas estratégicas que promuevan el desarrollo so-

cial, económico y cultural. En estos eventos se impone el aval del Gobierno nacional como rector de la política internacional.

En los artículos décimo, undécimo, duodécimo, décimo tercero y décimo cuarto se describe el marco normativo para acceder a la posibilidad de asociaciones de departamentos, de municipios, de distritos especiales, todos ellos bajo esquemas asociativos territoriales, por decisión de las correspondientes autoridades del orden departamental, como son los gobernadores y sus asambleas, y del orden municipal, sus alcaldes y concejos municipales.

El artículo décimo quinto define la naturaleza y funcionamiento de los esquemas asociativos, señalando que las asociaciones de departamentos, las asociaciones de municipios son entidades administrativas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los entes que la conforman. También prevé la posibilidad de que las asociaciones de departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación con autorización de sus asambleas departamentales. Con la limitante para las entidades que se asocien de generar gastos de funcionamiento adicionales o que signifiquen incrementos en la planta burocrática.

La misma norma contempla la posibilidad para el Distrito Capital de Bogotá, el departamento de Cundinamarca y los departamentos contiguos de asociarse en una región administrativa y de planificación especial con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio.

En el artículo décimo sexto faculta a la Nación para contratar o convenir con las entidades territoriales y con las asociaciones de entidades territoriales, la ejecución asociada de proyectos estratégicos de desarrollo territorial a través de contratos o convenios plan, al igual que la posibilidad de ejecutar programas del Plan Nacional de Desarrollo.

El artículo décimo séptimo señala que la Nación y los diferentes órganos del nivel central podrán delegar en las entidades territoriales o en los diferentes esquemas asociativos territoriales y en las áreas metropolitanas, por medio de convenios o contratos plan, atribuciones propias de los organismos y entidades públicas de la Nación, así como de las entidades e institutos descentralizados del orden nacional.

El capítulo III desarrolla la política legislativa en materia de ordenamiento territorial, señalando en el artículo décimo octavo los objetivos generales de la legislación territorial a través de la promoción legal de una mayor delegación de funciones y competencias del nivel nacional hacia el orden territorial, la eliminación de duplicidades entre la administración central y descentralizada y los entes territoriales y el fortalecimiento de la Región Administrativa y de Planificación y el departamento y la modernización de la administración municipal.

En lo referente a diversificación, fortalecimiento y modernización del régimen departamental, el artículo décimo noveno, basándose en el reconocimiento de las diferencias y fortalezas específicas de los departamentos, prevé la consagración legal de regímenes especiales y diferenciados de gestión administrativa y fiscal para uno o varios departamentos.

Lo propio señala el artículo veinte frente a la diversificación de los regímenes municipales por categorías, previéndose la categorización de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, pudiendo establecer regímenes distintos por categoría en cuanto a su organización, gobierno y administración.

En el artículo 21 y en desarrollo de lo previsto en el artículo 319 de la Constitución Política, se determina con respecto al régimen fiscal especial para las áreas metropolitanas que además de los recursos que integran su patrimonio y renta, el proyecto de constitución de la misma regulado por el artículo 5° de la Ley 128 de 1994 debe precisar las fuentes de los aportes de las entidades territoriales que formarán parte de la misma, así como los porcentajes de tales aportes, estableciendo obligaciones para los municipios que las integran actualmente y condiciones para la anexión de nuevos.

El título III, denominado “De las competencias”, incluye un capítulo I, de principios para el ejercicio de estas.

El artículo 22 las define.

El artículo 23 señala los principios para su ejercicio, incluyendo, además de los constitucionales, los de coordinación, concurrencia, subsidiariedad, complementariedad, eficiencia, equilibrio entre competencias y recursos, gradualidad y responsabilidad.

El capítulo II incluye las competencias en materia de ordenación del territorio.

El artículo 24 las distribuye entre la Nación y las entidades territoriales, incluyendo en estas últimas al departamento, a los distritos especiales, a los municipios y a las áreas metropolitanas.

Finalmente, el capítulo III contempla un régimen respecto de los conflictos de competencia, definiéndolos en el artículo 25 como toda reclamación de violación a las normas orgánicas de distribución de competencias por parte de la Nación o de una entidad territorial, y de las respectivas entidades descentralizadas, así como los conflictos de límites entre entidades territoriales.

El artículo 26 dispone que los conflictos de competencia entre la Nación y una entidad territorial, o de estas entre sí, serán de conocimiento de la Comisión de Ordenamiento Territorial mediante un trámite sumario que será reglamentado por la ley.

A su vez, el artículo 27 determina que las decisiones de la Comisión de Ordenamiento Territorial o de su Comité Técnico, cuando les sean delega-

das, serán demandables ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

El título III, repetido en nomenclatura pero denominado “Las Regiones Administrativas y de Planificación”, incluye en primer término en el artículo 28 la posibilidad para los gobernadores de dos o más departamentos y el Alcalde Mayor de Bogotá, previa autorización de sus respectivas asambleas y el Concejo del Distrito Capital, de 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. Se establece como requisito la continuidad geográfica.

A través del artículo 29 se crea el Consejo Regional de Planeación como instancia técnica y asesora de la Región Administrativa de Planificación y se determina su integración.

Por medio del artículo 30 se dispone que el funcionamiento de las Regiones Administrativas y de Planificación se financiará con cargo a recursos de regalías en los términos y condiciones que defina la ley y el Gobierno nacional, sin perjuicio de los recursos que las entidades territoriales que la conformen, destinen para su financiamiento.

El artículo 31 crea el Fondo de Compensación Territorial como un ente sin personería jurídica, adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, cuyo objeto será la administración de las regalías y compensaciones que se destinen para la financiación de proyectos de inversión regional, incluidos los estratégicos que se ejecuten a través de las Regiones Administrativas y de Planificación. La norma determina que se financiará con los recursos provenientes de regalías bajo lineamientos constitucionales, siendo obligación del Gobierno reglamentar sus condiciones de operación, funcionamiento e inversión.

El artículo 32 de este título establece las condiciones para solicitar la conversión de la región en entidad territorial, señalando que la decisión tomada por el Congreso se someterá en cada caso a referendo de los ciudadanos de los departamentos interesados, disponiendo que legalmente se establecerán 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.

El título IV, denominado “Disposiciones finales”, establece en el artículo 33 la obligación para el Gobierno nacional de presentar al Congreso las iniciativas de reformas legislativas correspondientes a la expedición del régimen especial para los departamentos, la reforma del régimen municipal orientada por las prescripciones del artículo 320 de la Constitución Política y la reforma de la legislación en materia de áreas metropolitanas. Consecuentemente, señala al Congreso el deber de expedir un código de régimen departamental y un código de régimen municipal que integre la legislación vigente sobre la materia.

**TEXTO PUBLICADO EN LA GACETA
NÚMERO 537 DEL 23 DE AGOSTO DE 2010
PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO
058 DE 2010 CÁMARA**

*por la cual se dictan normas orgánicas
de ordenamiento territorial.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1°. *Objeto de la ley.* La presente ley tiene por objeto dictar las normas orgánicas para el ordenamiento del territorio colombiano; enmarcar en las mismas el ejercicio de la actividad legislativa; establecer los principios rectores del ordenamiento; definir el marco institucional e instrumentos para el desarrollo territorial; distribuir competencias entre la Nación y las entidades territoriales y establecer las normas generales para la organización territorial.

Artículo 2°. *Finalidad del ordenamiento territorial.* El ordenamiento territorial es una política de Estado orientada a facilitar el cumplimiento de sus fines esenciales: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; propiciar la participación ciudadana en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

El ordenamiento territorial es un instrumento de planificación y de gestión y un proceso de construcción colectiva de país, tendiente a lograr una adecuada organización político-administrativa, que facilite el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial, entendido este como el crecimiento socioeconómico equitativo y ambientalmente sostenible.

El ordenamiento territorial promoverá el aumento de la capacidad de gestión y de administración de sus propios intereses para las entidades e instancias de integración territorial, fomentando el traslado de competencias y poder de decisión de los órganos centrales o descentralizados del Gobierno en el orden nacional hacia el nivel territorial pertinente, con la correspondiente asignación de recursos.

El ordenamiento territorial propiciará las condiciones para concertar políticas públicas entre la Nación y las entidades territoriales, con el reconocimiento de la diversidad geográfica, histórica, económica, ambiental, étnica y cultural e identidad regional y nacional.

Artículo 3°. *Principios rectores del ordenamiento territorial.* Además de los principios constitucionales descritos en este artículo, son principios del proceso de ordenamiento territorial los siguientes:

1. **Soberanía y Unidad Nacional.** El ordenamiento territorial propiciará la integridad territorial, su seguridad y defensa, y fortalecerá el Estado social de Derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales.

2. **Autonomía.** Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley.

3. **Descentralización.** La distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales se realizará trasladando el correspondiente poder de decisión de los órganos centrales del Estado hacia el nivel territorial pertinente, en lo que corresponda, de tal manera que se promueva una mayor capacidad de gestión y de administración de sus propios intereses.

4. **Integración.** Los departamentos y los municipios ubicados en zonas fronterizas pueden adelantar programas de cooperación dirigidos al fomento del desarrollo comunitario, la prestación de los servicios públicos y la preservación del ambiente con entidades territoriales limítrofes de un país vecino siempre que tengan el mismo nivel político y administrativo. Estos procesos deberán contar con el aval del Gobierno Nacional como rector de la política internacional.

5. **Regionalización.** El ordenamiento territorial promoverá el establecimiento de Regiones Administrativas y de Planificación 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 y hacia donde debe tender el modelo de Estado republicano unitario. En tal sentido la creación y el desarrollo de Regiones Administrativas y de Planificación y la regionalización de competencias y recursos públicos se enmarcan en una visión del desarrollo hacia la complementariedad, con el fin de fortalecer la unidad nacional.

6. **Sostenibilidad.** El ordenamiento territorial conciliará el crecimiento económico, la sostenibilidad fiscal, la equidad social y la sostenibilidad ambiental, para garantizar adecuadas condiciones de vida de la población.

7. **Participación.** La política de ordenamiento territorial promoverá la participación, concertación y cooperación para que los ciudadanos tomen parte activa en las decisiones que inciden en la orientación y organización territorial.

8. **Solidaridad y equidad territorial.** Con el fin de contribuir al desarrollo armónico del territorio colombiano, la Nación, las entidades territoriales y las figuras de integración territorial de mayor capacidad política y administrativa, económica y fiscal, apoyarán aquellas entidades de menor desarrollo relativo, en procura de garantizar

el acceso equitativo a las oportunidades y beneficios del desarrollo, para elevar la calidad de vida de la población.

9. **Diversidad.** El ordenamiento territorial reconoce las diferencias geográficas, institucionales, económicas, sociales, étnicas y culturales del país, como fundamento de la unidad e identidad nacional, la convivencia pacífica y la dignidad humana.

10. **Gradualidad y flexibilidad.** El ordenamiento territorial reconocerá la heterogeneidad de las comunidades y geografías del país y se ajustará a las diferencias relativas de desarrollo entre las diversas regiones (porciones del territorio) que lo integran. Las entidades e instancias de integración territorial se adaptarán progresivamente, para lo cual podrán asignárseles las competencias y recursos que les permitan aumentar su capacidad planificadora, administrativa y de gestión.

11. **Prospectiva.** El ordenamiento territorial estará orientado por una visión compartida de país a largo plazo, con propósitos estratégicos que guíen el tipo de organización territorial requerida.

12. **Paz y convivencia.** El ordenamiento territorial promoverá y reconocerá los esfuerzos de convivencia pacífica en el territorio e impulsará políticas y programas de desarrollo para la construcción de la paz, el fortalecimiento del tejido social y la legitimidad del Estado.

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.

14. **Responsabilidad y transparencia.** Las autoridades del nivel nacional y territorial promoverán de manera activa el control social de la gestión pública incorporando ejercicios participativos en la planeación, ejecución y rendición final de cuentas, como principio de responsabilidad política y administrativa de los asuntos públicos.

15. **Equidad social y equilibrio territorial.** La Nación y las entidades territoriales propiciarán el acceso equitativo de todos los habitantes del territorio colombiano a las oportunidades y beneficios del desarrollo, buscando reducir los desequilibrios sociales, económicos y ambientales entre ellas. Así mismo, los procesos de ordenamiento procurarán el desarrollo equilibrado entre áreas urbanas, rurales y costeras de estas en relación con la región.

16. **Economía y buen gobierno.** La organización territorial del Estado deberá garantizar la autosostenibilidad económica, el saneamiento fiscal y la profesionalización de las administraciones territoriales, por lo que se promoverán mecanismos asociativos que privilegien la reducción del gasto y el buen gobierno en su conformación y funcionamiento.

La ley determinará los principios de economía y buen gobierno mínimos que deberán garantizar

los departamentos, los distritos, los municipios, las áreas metropolitanas, sus descentralizadas, así como cualquiera de las diferentes alternativas de asociación, contratos o convenios plan o delegaciones previstas en la presente ley.

TÍTULO II

MARCO INSTITUCIONAL

CAPÍTULO I

Organización institucional

Artículo 4°. *De la Comisión de Ordenamiento Territorial, COT.* La Comisión de Ordenamiento Territorial, COT, es un organismo de carácter técnico y asesor que tiene como función evaluar, revisar y sugerir al Gobierno Nacional y al Congreso de la República la adopción de políticas, desarrollos legislativos y criterios para la mejor organización del Estado en el territorio.

Artículo 5°. *Conformación de la COT.* La Comisión de Ordenamiento Territorial, COT, estará conformada por:

1. El Ministro del Interior y Justicia, quien la presidirá.
2. Dos expertos de reconocida experiencia en la materia designados por el Gobierno Nacional.
3. Dos expertos asesores de reconocida experiencia en la materia designados por el Congreso de la República, uno por cada Cámara.
4. Un experto asesor de carácter académico especializado en el tema designado por el sector académico.
5. Dos representantes de los departamentos designados por la Federación Nacional de Departamentos.
6. Dos representantes de los municipios designados por la Federación Colombiana de Municipios.
7. El Departamento Nacional de Planeación, quien ejercerá la Secretaría Técnica.

Artículo 6°. *Funciones de la COT.* Son funciones de la Comisión de Ordenamiento Territorial, además de las particulares establecidas en la presente ley, las siguientes:

1. Asesorar al Gobierno Nacional y al Congreso Nacional en la definición de políticas y desarrollos legislativos relativos a la organización territorial del Estado.
2. Revisar, evaluar y proponer las diferentes políticas sectoriales que tengan injerencia directa con el ordenamiento territorial, a iniciativa propia del Gobierno Nacional o del Congreso de la República.
3. Propiciar escenarios de consulta o concertación con los actores involucrados en el ordenamiento territorial.
4. Presentar anualmente al Congreso de la República un informe sobre el estado y avances del ordenamiento territorial, según lo establecido en esta ley.
5. Darse su propio reglamento.

6. Las demás que le asignen la Constitución y la ley.

En un término no superior a un año la COT elaborará una propuesta de codificación y compilación de las normas jurídicas vigentes en Colombia sobre organización territorial del Estado y las entidades territoriales. El Gobierno Nacional difundirá ampliamente el resultado de esta labor.

Artículo 7°. *Secretaría Técnica.* El Departamento Nacional de Planeación ejercerá la Secretaría técnica de la COT.

El Secretario Técnico de la COT se encargará de asegurar el apoyo logístico, técnico y especializado que requiera la misma para el cabal desarrollo de sus funciones e invitará a las deliberaciones de la misma a los Ministros, Jefes de Departamento Administrativo respectivos, expertos académicos de diferentes universidades, el sector privado, o a quien juzgue necesario, cuando deban tratarse asuntos de su competencia o cuando se requieran conceptos externos a la Comisión.

La Secretaría Técnica de la COT conformará un comité especial interinstitucional integrado por las entidades del orden nacional competentes en la materia con el fin de prestar el apoyo logístico, técnico y especializado que requiera la comisión para el cabal desarrollo de sus funciones.

Artículo 8°. *Comisiones Regionales de Ordenamiento Territorial.* La ley creará Comisiones Regionales de Ordenamiento Territorial, con el objeto de establecer y orientar las acciones en esta materia en el ámbito de su jurisdicción y participar en la elaboración del Proyecto Estratégico Regional de Ordenamiento Territorial, acorde con los lineamientos generales establecidos por la COT.

La Comisión de Ordenamiento Territorial establecerá la integración y funciones generales de las Comisiones Regionales y su forma de articulación con los distintos niveles y entidades de gobierno.

En la conformación de las Comisiones Regionales, se observará la composición de la COT, con el fin de garantizar la representación de los sectores público, privado, la academia y la sociedad civil.

CAPÍTULO II

Esquemas asociativos de entidades territoriales

Artículo 9°. *Objeto.* El Estado promoverá 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 estatal.

La definición de políticas y modos de gestión regional y subregional no estará limitada a la adición de entidades político administrativas e incluirá alternativas flexibles.

Igualmente, el Estado promoverá procesos asociativos entre entidades territoriales nacionales y las de países vecinos y fronterizos tendientes a la

conformación de alianzas estratégicas que promuevan el desarrollo social, económico y cultural. Para tal efecto, deberán contar con el aval del Gobierno Nacional como rector de la política internacional.

Artículo 10. *Esquemas asociativos territoriales.* Constituirán esquemas asociativos territoriales las regiones administrativas y de planificación, las asociaciones de departamentos, las asociaciones de distritos especiales, las provincias administrativas y de planificación, las asociaciones de municipios y/o territorios indígenas; el convenio-plan y la delegación.

Artículo 11. *Conformación de asociaciones de entidades territoriales.* Las asociaciones de entidades territoriales se conformarán libremente por dos o más entes territoriales para prestar conjuntamente servicios públicos, funciones administrativas propias o asignadas al ente territorial por el nivel nacional, ejecutar obras de interés común o cumplir funciones de planificación, así como para procurar el desarrollo integral de sus territorios.

Parágrafo. Podrán conformarse diversas asociaciones de entidades territoriales como personas jurídicas de derecho público bajo la dirección y coordinación de las entidades territoriales interesadas, las cuales velarán por la inclusión y participación de la comunidad en la toma de decisiones que sobre el área se adopten.

Artículo 12. *Asociaciones de departamentos.* Dos o más departamentos geográficamente contiguos podrán asociarse para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y el cumplimiento de funciones administrativas propias, mediante convenio o contrato-plan suscrito por los gobernadores respectivos, previamente autorizados por las asambleas departamentales.

Artículo 13. *Asociaciones de Distritos Especiales.* Dos o más Distritos especiales podrán asociarse para organizar conjuntamente la prestación de servicios o la ejecución de obras públicas de interés común mediante convenio, siempre y cuando que no se alteren las características esenciales de cada uno de ellos. El respectivo convenio será suscrito por los Alcaldes Mayores de cada Distrito, previamente autorizados por sus respectivos Concejos.

Artículo 14. *Asociaciones de municipios.* Dos o más municipios contiguos de un mismo departamento o de varios 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, mediante convenio o contrato-plan suscrito por los gobernadores respectivos, previamente autorizados por los concejos municipales o territoriales.

Parágrafo. Las asociaciones conformadas por dos o más municipios de un mismo departamento corresponde crearlas a las respectivas asambleas departamentales, previa autorización de los res-

pectivos concejos municipales. Las asociaciones conformadas por dos o más municipios de distintos departamentos solo podrán funcionar al interior de un esquema de región administrativa y de planificación.

Artículo 15. *Naturaleza y funcionamiento de los esquemas asociativos.* Las asociaciones de departamentos, las asociaciones de municipios son entidades administrativas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los entes que la conforman.

Las asociaciones de departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación, previa autorización de sus asambleas departamentales.

En ningún caso las entidades territoriales que se asocien podrán generar gastos de funcionamiento adicionales con cargo a su presupuesto al Presupuesto General de la Nación, ni incrementar la planta burocrática de las respectivas entidades que las conformen.

El Distrito Capital de Bogotá, el Departamento de Cundinamarca y los departamentos contiguos a este podrán asociarse en una región administrativa y de planificación especial con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio cuyo objeto principal será el desarrollo económico y social de la respectiva región. Las citadas entidades territoriales conservarán su identidad política y territorial. El acto de constitución podrá realizarse por convenio entre los mandatarios seccionales aprobado por las corporaciones de las respectivas entidades territoriales.

Artículo 16. *Contratos o convenios plan.* La Nación podrá contratar o convenir con las entidades territoriales y con las asociaciones de entidades territoriales, la ejecución asociada de proyectos estratégicos de desarrollo territorial. En los contratos plan que celebren la Nación y las entidades territoriales o estas entre sí, se establecerán los aportes que harán, así como las fuentes de financiación respectivas.

La Nación también podrá contratar con las asociaciones de entidades territoriales la ejecución de programas del Plan Nacional de Desarrollo, cuando lo considere pertinente y el objeto para el cual fueron creadas dichas asociaciones lo permita, previa aprobación de su órgano máximo de administración, atendiendo los principios consagrados en la presente ley.

Artículo 17. *Delegación.* La Nación y los diferentes órganos del nivel central podrán delegar en las entidades territoriales o en los diferentes esquemas asociativos territoriales y en las áreas metropolitanas, por medio de convenios o contratos plan, atribuciones propias de los organismos y entidades públicas de la Nación, así como de las entidades e institutos descentralizados del orden nacional. En la respectiva delegación se establecerán las funciones y los recursos para el adecuado cumplimiento de los fines de la Administración Pública a cargo de estas.

CAPÍTULO III

Política legislativa en materia de ordenamiento territorial

Artículo 18. *Objetivos generales de la legislación territorial.* La ley promoverá una mayor delegación de funciones y competencias del nivel nacional hacia el orden territorial, la eliminación de duplicidades entre la administración central y descentralizada y los entes territoriales, el fortalecimiento de la Región Administrativa y de Planificación y el departamento, la acción conjunta y articulada de los diferentes niveles de gobierno a través de alianzas, asociaciones y convenios de delegación, el diseño de modalidades regionales de administración para el desarrollo de proyectos especiales y el incremento de la productividad y la modernización de la administración municipal.

Artículo 19. *Diversificación, fortalecimiento y modernización del régimen departamental.* La racionalización del régimen jurídico de los departamentos parte del reconocimiento de sus diferencias y fortalezas específicas. A partir de este principio y con el objeto de mejorar la administración departamental y de asegurar una más eficiente prestación de los servicios públicos, la ley establecerá regímenes especiales y diferenciados de gestión administrativa y fiscal para uno o varios departamentos.

Para tal efecto, la ley podrá establecer capacidades y competencias distintas a las señaladas para los departamentos en la Constitución de acuerdo con el artículo 302 de la Carta Política.

La ley graduará y eventualmente integrará las capacidades y competencias departamentales de acuerdo con la población, recursos económicos y naturales y circunstancias sociales, culturales y ecológicas de los departamentos.

Artículo 20. *Diversificación de los regímenes municipales por categorías.* Con el propósito de democratizar y hacer más eficiente y racional la administración municipal, la ley, con fundamento en el artículo 320 de la Constitución Política, establecerá categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica y señalará a los municipios pertenecientes a cada categoría, distinto régimen en su organización, gobierno y administración.

Artículo 21. *Del régimen fiscal especial para las áreas metropolitanas.* En desarrollo de lo previsto en el artículo 319 de la Constitución Política, además de los recursos que integran el patrimonio y renta de las áreas metropolitanas, el proyecto de constitución de la misma regulado por el artículo 5° de la Ley 128 de 1994 debe precisar las fuentes de los aportes de las entidades territoriales que formarán parte de la misma, así como los porcentajes de tales aportes.

En las áreas metropolitanas que se encuentren constituidas a la fecha de la presente ley, cada concejo municipal a iniciativa de su alcalde expedirá un acuerdo en el que se señalen las fuentes de

los aportes a los que se compromete el respectivo municipio con destino a la financiación de las funciones de la entidad, así como los porcentajes de dicha participación.

El acto administrativo que constituya un Área Metropolitana se considerará norma general de carácter obligatorio a la que tendrá que regirse cada concejo municipal al momento de aprobar el presupuesto anual de la respectiva entidad miembro.

Parágrafo. Cuando se produzca la anexión de nuevos municipios al área metropolitana, el acto que protocolice dicha anexión deberá contener los elementos previstos en el presente artículo.

TÍTULO III

DE LAS COMPETENCIAS

CAPÍTULO I

Principios para el ejercicio de las competencias

Artículo 22. *Definición de competencia.* Para los efectos de la presente ley, se entiende por competencia la facultad o poder jurídico que tienen la Nación, las entidades territoriales y las figuras de integración territorial para atender de manera general responsabilidades estatales.

Artículo 23. *Principios del ejercicio de competencias.* Además de los que el artículo 209 de la Constitución Política contempla como comunes de la función administrativa, son principios rectores del ejercicio de competencias, los siguientes:

1. **Coordinación.** La Nación y las entidades territoriales deberán ejercer sus competencias de manera articulada, coherente y armónica. En desarrollo de este principio, las entidades territoriales se articularán con las autoridades nacionales y regionales, con el propósito especial de garantizar los derechos colectivos y del ambiente establecidos en la Constitución Política.

2. **Concurrencia.** La Nación y las entidades territoriales desarrollarán oportunamente acciones conjuntas en busca de un objeto común, cuando así esté establecido, con respeto de su autonomía.

3. **Subsidiariedad.** La Nación, las entidades territoriales y los esquemas de integración territorial apoyarán en forma transitoria y parcial, a las entidades de menor desarrollo económico y social en el ejercicio de sus competencias, cuando se demuestre su imposibilidad de ejercer debidamente determinadas competencias. El Gobierno Nacional desarrollará la materia.

De la misma manera, el Gobierno Nacional podrá establecer medidas preventivas y/o correctivas de carácter temporal a las entidades territoriales, en las situaciones en las que se determine que está en riesgo la cobertura, calidad y/o continuidad de la prestación de bienes y servicios públicos a su cargo, asumiendo con carácter temporal la prestación de servicios y el cumplimiento de funciones administrativas que estén presentando riesgo.

4. **Complementariedad.** Para completar o perfeccionar la prestación de servicios a su cargo, y

el desarrollo de proyectos regionales, las entidades territoriales podrán utilizar mecanismos como los de asociación, cofinanciación y/o convenios.

5. Eficiencia. La Nación, las entidades territoriales y los esquemas de integración territorial garantizarán que el uso de los recursos públicos y las inversiones que se realicen en su territorio, produzcan los mayores beneficios sociales, económicos y ambientales.

6. Equilibrio entre competencias y recursos. Las competencias se trasladarán, previa asignación de los recursos fiscales para atenderlas de manera directa o asociada.

7. Gradualidad. La asunción de competencias asignadas por parte de las entidades territoriales se efectuará en forma progresiva y flexible, de acuerdo con las capacidades administrativas y de gestión de cada entidad.

8. Responsabilidad. La Nación, las entidades territoriales y las figuras de integración territorial asumirán las competencias a su cargo, previendo los recursos necesarios sin comprometer la sostenibilidad financiera del ente territorial, garantizando su manejo transparente.

CAPÍTULO II

Competencias en materia de ordenación del territorio

Artículo 24. *Distribución de competencias en materia de ordenación del territorio.* Son competencias de la Nación y de las entidades territoriales en materia de ordenación del territorio, las siguientes:

1. De la Nación

Establecer la política general de ordenamiento del territorio en los asuntos de interés nacional: áreas de parques nacionales y áreas protegidas; localización de grandes proyectos de infraestructura; localización de formas generales de uso de la tierra de acuerdo con su capacidad productiva en coordinación con lo que disponga el desarrollo de la Ley del Medio Ambiente; determinación de áreas limitadas en uso por seguridad y defensa; los lineamientos del proceso de urbanización y el sistema de ciudades; los lineamientos y criterios para garantizar la equitativa distribución de los servicios públicos e infraestructura social de forma equilibrada en las regiones, y la conservación y protección de áreas de importancia histórica y cultural, definir los principios de economía y buen gobierno mínimos que deberán cumplir los departamentos, los Distritos, los municipios, las áreas metropolitanas, las regiones, entidades territoriales y cualquiera de las diferentes alternativas de asociación, contratos o convenios plan o delegaciones previstas en la presente ley, establecer medidas preventivas y/o correctivas de carácter temporal a las entidades territoriales, en las situaciones en las que se determine que está en riesgo la cobertura, calidad y/o continuidad de la prestación de bienes

y servicios públicos a su cargo, así como los demás temas de alcance nacional, de acuerdo con sus competencias constitucionales y legales.

2. Del Departamento

Establecer directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad o porciones específicas de su territorio, especialmente en áreas de conurbación con el fin de determinar los escenarios de uso y ocupación del espacio, de acuerdo con el potencial óptimo del ambiente y en función de los objetivos de desarrollo, potencialidades y limitantes biofísicos, económicos y culturales; definir las políticas de asentamientos poblacionales y centros urbanos, de tal manera que facilite el desarrollo de su territorio; orientar la localización de la infraestructura físico-social de manera que se aprovechen las ventajas competitivas regionales y se promueva la equidad en el desarrollo municipal, concertando con los municipios el ordenamiento territorial de las áreas de influencia de las infraestructuras de alto impacto; integrar y orientar la proyección espacial de los planes sectoriales departamentales, los de sus municipios y entidades territoriales indígenas.

En desarrollo de sus competencias, los departamentos podrán articular sus políticas, directrices y estrategias de ordenamiento físico-territorial con los planes, programas, proyectos y actuaciones sobre el territorio, mediante la adopción de planes de ordenamiento para la totalidad o porciones específicas de su territorio.

3. De los Distritos Especiales

Dividir el territorio distrital en localidades, de acuerdo a las características sociales de sus habitantes y atribuir competencias y funciones administrativas; organizarse como áreas metropolitanas, siempre que existan unas relaciones físicas, sociales y económicas que den lugar al conjunto de dicha característica y coordinar el desarrollo del espacio territorial integrado por medio de la racionalización de la prestación de sus servicios y la ejecución de obras de interés metropolitano; dirigir las actividades que por su denominación y su carácter les corresponda.

4. Del Municipio

Los municipios deberán formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio, reglamentar de manera específica los usos del suelo, en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes, optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos.

5. De las Áreas Metropolitanas

Al nivel metropolitano le corresponde la elaboración de planes integrales de desarrollo metropolitano con perspectiva de largo plazo, incluyendo el componente de ordenamiento físico territorial y el señalamiento de las normas obligatoriamente generales que definan los objetivos y criterios a los que deben acogerse los municipios al adoptar los

planes de ordenamiento territorial en relación con las materias referidas a los hechos metropolitanos, de acuerdo con lo previsto en la Ley de Áreas Metropolitanas.

CAPÍTULO III

Conflictos de competencia

Artículo 25. *Definición.* Toda reclamación de violación a las normas orgánicas de distribución de competencias por parte de la Nación o de una entidad territorial, y de las respectivas entidades descentralizadas, así como los conflictos de límites entre entidades territoriales, se consideran conflictos de competencias.

Artículo 26. *Trámite.* Los conflictos de competencia entre la Nación y una entidad territorial, o de estas entre sí, serán de conocimiento de la Comisión de Ordenamiento Territorial, mediante un trámite sumario que será reglamentado por la ley.

Artículo 27. *Jurisdicción Contencioso-Administrativa.* Las decisiones de la Comisión de Ordenamiento Territorial o de su Comité Técnico, cuando les sean delegadas, serán demandables ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, así:

1. Cuando se trate de conflictos dentro de un solo departamento, la demanda será resuelta por el respectivo Tribunal Administrativo.

2. Cuando se trate de conflictos que trasciendan los límites de un único departamento, la demanda será resuelta por el Consejo de Estado.

TÍTULO III

LAS REGIONES ADMINISTRATIVAS Y DE PLANIFICACIÓN

Artículo 28. *Regiones Administrativas y de Planificación.* Previa autorización de sus respectivas asambleas y el Concejo del Distrito Capital, los gobernadores de dos o más departamentos y el Alcalde Mayor de Bogotá podrán constituir mediante convenio la región administrativa y de planificación que consideren necesaria para promover el desarrollo económico de sus territorios y el mejoramiento social de sus habitantes.

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

La Nación dará prioridad a la cofinanciación de proyectos estratégicos de las regiones administrativas y de planificación, previo cumplimiento de los requisitos y condiciones previstos en la normativa vigente.

Artículo 29. *Consejo Regional de Planeación.* Créase el Consejo Regional de Planeación como instancia técnica y asesora de la Región Administrativa de Planificación. El Consejo Regional de Planeación estará integrado por los gobernadores del departamento de la región que la conformen con una presidencia pro t mpore, por el término que la región establezca en el acto de constitución y creación.

Artículo 30. *Financiación.* El funcionamiento de las Regiones Administrativas y de Planificación se financiará con cargo a recursos de regalías en los términos y condiciones que defina la ley y el Gobierno Nacional. Igualmente, las entidades territoriales que conformen una Región Administrativa y de Planificación podrán destinar recursos para el financiamiento de la misma.

Artículo 31. *Fondo de Compensación Territorial.* Créase el Fondo de Compensación Territorial, sin personería jurídica, adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, cuyo objeto será la administración de las regalías y compensaciones que se destinen para la financiación de proyectos de inversión regional, incluidos los estratégicos que se ejecuten a través de las Regiones Administrativas y de Planificación.

El Fondo se financiará con los recursos provenientes de regalías y compensaciones en los términos, condiciones y criterios definidos por la Constitución Política.

El Gobierno Nacional reglamentará las condiciones de operación, funcionamiento e inversión de este Fondo.

Artículo 32. *De la Región Territorial.* De conformidad con el artículo 307 de la Constitución Política, la respectiva ley, 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, definir  los principios para la adopción del estatuto especial de cada región.

TÍTULO IV

DISPOSICIONES FINALES

Artículo 33. *Desarrollo y armonización de la legislación territorial.* El Gobierno Nacional presentará al Congreso las iniciativas de reformas legislativas correspondientes a la expedición del régimen especial para los departamentos, la reforma del régimen municipal orientada por las prescripciones del artículo 320 de la Constitución Política y la reforma de la legislación en materia de áreas metropolitanas.

Parágrafo. El Congreso, a iniciativa del Gobierno, expedirá un código de régimen departamental y un código de régimen municipal que integre la legislación vigente sobre la materia.

Artículo 34. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

PLIEGO MODIFICATORIO
MODIFICACIONES AL TEXTO PUBLICA-
DO EN LA GACETA NÚMERO 488 DEL 4
DE AGOSTO DE 2010

1. Se adiciona la frase “garantizando por parte de la Nación los recursos necesarios para su cumplimiento” al final del texto del numeral 3 del artículo 3°.

La frase se adiciona con el propósito de ajustar la redacción a las previsiones constitucionales.

2. Se adiciona la frase “la proyección de Regiones Territoriales” al numeral quinto del artículo 3° luego de la expresión Regiones Administrativas y de Planificación.

La frase se adiciona atendiendo a la necesidad de desarrollo legislativo posterior en esta materia en particular debiendo evaluarse las opciones de organización territorial del Estado como la Región, pero orientada a fortalecer la inversión para el desarrollo regional.

3. Se modifica la redacción del artículo 4° reemplazando la expresión “al Congreso de la República” por la expresión “a las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes”.

Modificación necesaria atendiendo a la denominación real de los órganos asesores en materia de ordenamiento territorial del Congreso de la República.

4. Se modifica el artículo 5° en su numeral 1 adicionando la expresión “o su delegado”.

Adición necesaria que permitirá la asistencia por delegación en el funcionario técnico del nivel directivo que se considere por parte del Ministro del Interior y de Justicia.

5. Se modifica el artículo 5° en su numeral 2 incluyendo al Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial o su delegado en la conformación de la Comisión de Ordenamiento Territorial.

Adición necesaria atendiendo a su carácter de órgano rector del desarrollo territorial en el país, con la previsión necesaria en materia de delegación, en concordancia con la modificación que antecede.

6. Se modifica el numeral 3 del artículo 5° reemplazando su redacción por la siguiente “El Alto Consejero para la Competitividad y las Regiones de la Presidencia de la República”.

Como consecuencia de la modificación incluida en el número 5 del pliego correspondería reordenar asignando al numeral 3 del artículo el contenido desplazado del numeral 2 original que incluía “Dos expertos de reconocida experiencia en la materia designados por el Gobierno Nacional”. Modificación propuesta por la Comisión Especial de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial de la Cámara de Representantes.

7. Se modifica el numeral 4 del artículo 5° reordenando en este a los integrantes de la Comisión de Ordenamiento Territorial que aparecían en el numeral 3 del proyecto original.

Como consecuencia de la modificación incluida en el número 6 del presente pliego.

8. Se modifica el numeral 5 del artículo 5° reordenando en este al integrante de la Comisión de Ordenamiento Territorial que aparecían en el numeral 4 del proyecto original.

Como consecuencia de la modificación incluida en el número 7 del presente pliego.

9. Se modifica el numeral 6 del artículo 5° reordenando en este a los integrantes de la Comisión de Ordenamiento Territorial que aparecían en el numeral 5 del proyecto original pero disminuyendo su número de 2 a 1.

Como consecuencia de la modificación incluida en el número 8 del presente pliego. Modificación propuesta por la Comisión Especial de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial de la Cámara de Representantes.

10. Se modifica el numeral 7 del artículo 5° reordenando en este a los integrantes de la Comisión de Ordenamiento Territorial que aparecían en el numeral 6 del proyecto original pero disminuyendo su número de 2 a 1.

Como consecuencia de la modificación incluida en el número 9 del presente pliego. Modificación propuesta por la Comisión Especial de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial de la Cámara de Representantes.

11. Se adiciona un numeral 8 al artículo 5° y en él se incluye al Departamento Nacional de Planeación que figuraba en el numeral 7 del proyecto original.

Como consecuencia de la modificación incluida en el numeral 10 del presente pliego.

12. Se adiciona un numeral 9 al artículo 5° y en él se incluye al Instituto Geográfico Agustín Codazzi, que actuará como instancia técnica de carácter asesor y consultivo en los casos que la Comisión de Ordenamiento Territorial lo requiera.

Dado el carácter técnico y especializado de la Comisión, resulta indispensable contar con la asistencia y acompañamiento del IGAC.

13. Se adiciona un numeral 10 al artículo 5° y en él se incluye a un representante de las regiones administrativas y de planificación o de las regiones como entidades territoriales, cuando sean creadas, designado entre ellas.

Modificación pertinente dado el carácter representativo e incluyente que se asigna y reconoce a la Comisión de Ordenamiento Territorial.

14. Se adiciona un numeral 11 al artículo 5° y en él se incluye a un representante de las áreas metropolitanas, designado entre ellas.

Modificación pertinente dado el carácter representativo e incluyente que se asigna y reconoce a la Comisión de Ordenamiento Territorial.

15. Se adiciona un numeral 12 al artículo 5° y en él se incluye a un representante de los Distritos, designado por ellos mismos.

Modificación pertinente dado el carácter representativo e incluyente que se asigna y reconoce a la Comisión de Ordenamiento Territorial. Modificación propuesta por la Comisión Especial de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial de la Cámara de Representantes.

16. Se adiciona un numeral 13 al artículo 5° y en él se incluye a un representante de las entidades creadas en el marco de los esquemas asociativos de entidades territoriales definidos en la presente ley, designado entre ellas.

Modificación pertinente dado el carácter representativo e incluyente que se asigna y reconoce a la Comisión de Ordenamiento Territorial.

17. Se modifica el texto del artículo 6° “Funciones de la COT” reemplazando en los numerales 1, 2 y 4 la expresión “Congreso de la República” por la expresión “las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes”.

Modificación necesaria atendiendo a la denominación real de los órganos asesores en materia de ordenamiento territorial del Congreso de la República.

18. Se modifica el texto del artículo 10 adicionando la expresión “áreas metropolitanas” dentro de Esquemas asociativos territoriales.

Modificación pertinente en atención a la naturaleza asociativa y al factor de integración y desarrollo que las mismas han venido materializando desde su creación, en concordancia con modificaciones puntuales que en idéntico sentido incluye el proyecto.

19. Se adiciona al artículo 11 que trata sobre la Conformación de Asociaciones de Entidades Territoriales un segundo párrafo con el siguiente texto “Párrafo 2°. En el caso de las áreas metropolitanas deberán conformarse según lo establecido en la Ley 128 de 1994 o la ley que de manera específica las regule”, en consecuencia se enumera el párrafo existente contenido en el proyecto original con el número 1 incluyéndole la redacción “junta directiva u órgano de administración que determinen”.

Modificación del párrafo original reseñado que se ordena con el número 1 orientada a definir las condiciones mínimas en materia de dirección para tales asociaciones. Y la adición del segundo párrafo es necesaria y concordante con la realizada al artículo 10 del proyecto.

20. Se modifica el artículo 12 “Asociaciones de departamentos” suprimiendo la expresión

“geográficamente contiguos”, se adiciona la expresión “administrativa y políticamente” y al final del artículo se adiciona la redacción “y para el ejercicio de competencias concertadas entre sí en un marco de acción que integre sus respectivos planes de desarrollo en un modelo de planificación integral conjunto”.

Modificación sugerida por el Ministerio del Interior y de Justicia que permitirá fortalecer el concepto de asociatividad, más allá del modelo contractual, con un enfoque de desarrollo y planificación.

21. Se modifica el artículo 13 “Asociaciones de Distritos especiales” adicionando la expresión “política y administrativamente” en el segundo renglón, se adiciona al quinto renglón la redacción “o contrato plan configurará un modelo de desarrollo y planificación integral conjunto” y al final del artículo se adiciona la redacción “y estará enmarcado en un pan de acción de mediano plazo”.

Modificación sugerida por el Ministerio del Interior y de Justicia que precisa el alcance de la asociación y da coherencia a la norma con las modificaciones incorporadas a las que anteceden.

22. Se modifica el texto del artículo 14 en el inciso primero suprimiendo la expresión “contiguos”, se adiciona la redacción “mediante convenio o contrato plan administrativa y políticamente” al segundo renglón del mismo inciso; se reemplaza la expresión “territoriales” por la expresión “distritales”; y al final del artículo propuesto se adiciona la redacción “y para el ejercicio de competencias concertadas entre sí en un marco de acción que integre sus respectivos planes de desarrollo en un modelo de planificación integral conjunto”. El párrafo del artículo original se suprime.

Modificación sugerida por la Federación Colombiana de Municipios, concertada con el Ministerio del Interior y de Justicia.

23. Se adiciona un artículo al que se da el número 15 con el texto “Artículo 15. Asociaciones de las Áreas Metropolitanas. Dos o más Áreas Metropolitanas de un mismo departamento o de varios 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, mediante convenio o contrato-plan suscrito por los Directores de las áreas metropolitanas respectivas, previamente autorizados por sus juntas Metropolitanas.

El convenio o contrato plan se asimilará para los efectos legales a un convenio interadministrativo, en el cual se establecerán las competencias específicas para delegar o transferir entre las distintas entidades territoriales, según el ámbito de su objeto.

Para los efectos de esta ley se considera a las áreas metropolitanas como esquemas asociati-

vos de integración territorial y actuarán como instancias de articulación del desarrollo municipal, en virtud de lo cual serán beneficiarias de los mismos derechos y condiciones de los esquemas asociativos de entidades territoriales previstos en la presente ley”.

Con la modificación aditiva se busca hacer más eficaz el escenario de posibilidades a nivel de formas de asociación incorporando al proyecto la previsión para las áreas metropolitanas. Modificación planteada en Audiencias Públicas, recogida por la Federación Colombiana de Municipios y concertada con el Ministerio del Interior y de Justicia.

24. Se adiciona un artículo al que se da el número 16 con el texto “Artículo 16. Provincias administrativas y de planificación. Dos o más municipios geográficamente contiguos de un mismo departamento podrán solicitar al órgano competente, la constitución de una provincia administrativa y de planificación con el propósito de organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional, el cumplimiento de funciones administrativas propias o la ejecución de proyectos de desarrollo integral.

“Parágrafo. Corresponde a las Asambleas Departamentales crear las provincias, previa autorización de los respectivos concejos municipales”.

Se busca con la adición atender planteamientos locales recogidos en foros, audiencias y escritos, a la par que hacer el proyecto más eficaz respecto de expectativas y posibilidades asociativas de los municipios.

25. Se cambia la numeración del artículo 15 del proyecto original “Naturaleza y funcionamiento de los esquemas asociativos” que queda con el número 17, se incluye en el inciso primero la expresión “las provincias”, y se adiciona al inciso final la redacción “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”.

La modificación relativa a la nueva numeración resulta necesaria por la inclusión de dos nuevos artículos el 15 y el 16. La inclusión de la expresión “las provincias” guarda coherencia con las modificaciones previas relativas a su inclusión dentro de los esquemas asociativos que plantea el proyecto. Finalmente, la adición al inciso final del artículo busca hacer una necesaria aclaración respecto de requisitos legislativos para la ejecución del convenio que adopte la región administrativa de planeación que allí se contempla.

26. Se cambia la numeración del artículo 16 del proyecto original “ Contratos o convenios plan “ que queda con el número 18, se incluye en el inciso primero la expresión “y con las áreas metropolitanas”, y se adiciona al inciso segundo la expresión “y las áreas metropolitanas”.

La modificación relativa a la nueva numeración resulta necesaria por la inclusión de un nuevo artículo 15, que a su vez implicó ajustar la numeración del artículo 16. La inclusión de la expresión “y con las áreas metropolitanas” busca hacer partícipes en igualdad de condiciones con otras formas asociativas y de gestión, a las áreas metropolitanas a través de contratos o convenios plan. En idéntico sentido de incluye la posibilidad de contratar con las áreas metropolitanas la ejecución de programas del Plan Nacional de Desarrollo.

27. Se cambia la numeración del artículo 17 del proyecto original “Delegación” que queda con el número 19.

Modificación necesaria conforme a las previamente incorporadas al pliego.

28. Se adiciona un artículo al que se da el número 20 con el texto “Artículo 20. De las Áreas Metropolitanas. Para los efectos de esta ley se considera a las áreas metropolitanas como esquemas asociativos de integración territorial y actuarán como instancias de articulación del desarrollo municipal, en virtud de lo cual serán beneficiarias de los mismos derechos y condiciones de los esquemas asociativos de entidades territoriales previstos en la presente ley”.

La nueva disposición establece que para los efectos de la ley orgánica objeto de este proyecto se considera a las áreas metropolitanas como esquemas asociativos de integración territorial, texto necesario de conformidad con las modificaciones previas que incorporan similares disposiciones de carácter incluyente y de participación.

29. Se cambia la numeración del artículo 18 del proyecto original “Objetivos generales de la legislación territorial” que queda con el número 21. Se incorpora al texto del artículo la siguiente redacción “el fortalecimiento del municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado” que irá entre las palabras “Departamento” y “la acción”.

Modificación necesaria conforme a las previamente incorporadas al pliego, y la adición señalada encuentra sustento en el hecho de que el municipio tiene carácter prioritario y su rol fundamental en la división político-administrativa y en la prestación de servicios, construcción de obras, etc.

30. Se cambia la numeración del artículo 19 del proyecto original “Diversificación, fortalecimiento y modernización del régimen departamental” que queda con el número 22, Se adiciona un inciso final con el texto “Para la creación de departamentos, la ley ordinaria no podrá establecer requisitos adicionales a los exigidos por la Constitución y en esta ley”.

Modificación relativa a la nueva numeración impuesta por la inserción de artículos, ampliándose la redacción para su concordancia con las previsiones que en materia legal y constitucional rigen en materia de creación de departamentos.

31. Se adiciona un artículo al que se da el número 23 con el texto “Artículo 23. Creación de departamentos. La creación de Departamentos cuyos territorios correspondan parcial o totalmente a una o varias regiones administrativas y de planeación, deberá contar con la autorización de la Comisión de Ordenamiento Regional, del Departamento de Planeación Nacional y del Congreso de la República, previa convocatoria a consulta popular, de acuerdo a los lineamientos legales establecidos por el legislador y la Constitución”.

Para efectos de la autorización del Congreso de la República se requerirá del concepto legal expedido por las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes”.

La modificación aditiva fija requisitos para la creación de Departamentos cuyos territorios correspondan parcial o totalmente a una o varias regiones administrativas y de planeación, en concordancia con otras disposiciones contenidas en el proyecto que contienen previsiones relacionadas.

32. Se cambia la numeración del artículo 20 del proyecto original “Diversificación de los regímenes municipales por categorías” que queda con el número 24.

Modificación necesaria conforme a las previamente incorporadas al pliego.

33. Se cambia la numeración del artículo 21 del proyecto original “Del régimen fiscal especial para las áreas metropolitanas “que queda con el número 25. Se adiciona la frase “de conformidad con lo previsto en el artículo 22 de la Ley 128 de 1994” al final del inciso primero; el párrafo original del artículo se numera 1 y se adiciona un párrafo 2º con el texto “Cuando el área metropolitana asuma competencias de autoridad ambiental en el perímetro urbano de los municipios que la integran en virtud del artículo 66 de la Ley 99 de 1993 cada Concejo Municipal reglamentará mediante Acuerdo Municipal el monto de la sobretasa ambiental a que hace referencia el artículo 44 de la Ley 99 de 1993 con destino al área metropolitana respectiva”.

Modificación necesaria conforme a las previamente incorporadas al pliego frente a los artículos nuevos; se complementa el inciso primero con la referencia específica respecto de los aportes señalados; procede la numeración del párrafo original por la inclusión del párrafo segundo, que fija lo pertinente en términos de fijación de sobretasa ambiental cuando el municipio pertenece a un área metropolitana.

34. Se cambia la numeración del artículo 22 del proyecto original “Definición de competencia” que queda con el número 26.

Modificación necesaria conforme a las previamente incorporadas al pliego.

35. Se cambia la numeración del artículo 23 del proyecto original “Principios del ejercicio de competencias” que queda con el número 27. Se suprime el inciso segundo del numeral 3.

Modificación inicial con fundamento en los ajustes incorporados en este pliego, el texto suprimido contemplaba la posibilidad para que el Gobierno Nacional interviniera con medidas preventivas y correctivas de carácter temporal a las entidades territoriales, desconociendo principios de autonomía y ejercicio de competencias en lo local y territorial.

36. Se cambia la numeración del artículo 24 del proyecto original “Distribución de competencias en materia de ordenación del territorio” que queda con el número 28. Se suprime la parte final del numeral 1 con el texto “establecer medidas preventivas y/o correctivas de carácter temporal a las entidades territoriales, en las situaciones en las que se determine que está en riesgo la cobertura, calidad y/o continuidad de la prestación de bienes y servicios públicos a su cargo, así como los demás temas de alcance nacional, de acuerdo con sus competencias constitucionales y legales”; se suprime del inciso primero del numeral 2 la redacción “municipal, concertando con los municipios el ordenamiento territorial de las áreas de influencia de las infraestructuras de alto impacto”, y se adiciona un inciso tercero al numeral 2 del artículo con el texto “La competencia para establecer las directrices y orientaciones específicas para el ordenamiento del territorio en los municipios que hacen parte de un área metropolitana correspondiente a estas, la cual será ejercida con observancia a los principios para el ejercicio de las competencias establecidos en la presente ley”.

Modificación necesaria conforme a las previamente incorporadas al pliego, el texto suprimido contemplaba la posibilidad para que el Gobierno Nacional interviniera con medidas preventivas y correctivas de carácter temporal a las entidades territoriales, desconociendo principios de autonomía y ejercicio de competencias en lo local y territorial. El texto suprimido en el primer inciso del numeral segundo obedece a modificación propuesta por la Federación Colombiana de Municipios que considera que esta expresión es innecesaria dentro del contexto del artículo. El inciso adicionado prevé la competencia del área metropolitana para establecer directrices y orientaciones para el ordenamiento del territorio en los municipios que hacen parte de ella, tal como se recogió de la audiencia pública realizada en la ciudad de Medellín.

37. Se cambia la numeración del artículo 25 del proyecto original “Definición” dentro del capítulo “Conflictos de Competencia” que queda con el número 29. Y la redacción original se modifica suprimiendo la expresión “así como los conflictos de límites entre entidades territoriales”.

Modificación necesaria conforme a las previamente incorporadas al pliego. La supresión señalada se explica en atención a que los conflictos relativos a límites entre entidades territoriales son objeto de reglamentación especial que cursa en el Congreso de la República.

38. Se cambia la numeración del artículo 26 del proyecto original “Trámite” que queda con el número 30, se modifica su título por el de “Trámite y Jurisdicción” se reemplaza la expresión “Comisión de Ordenamiento Territorial” por la expresión “Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo” en el inciso original que queda como inciso primero del artículo. Se adiciona un segundo inciso con el texto “en todo caso para la adopción de las providencias emitidas dentro del trámite de resolución de conflictos de competencias de que trata el presente artículo se requerirá el concepto especializado de la Comisión de Ordenamiento Territorial”.

Modificación que incluye el ajuste numérico por la inserción de nuevos artículos, y el reemplazo de la competencia de la Comisión de Ordenamiento Territorial, por su falta de capacidad jurisdiccional, para resolver sobre los conflictos de competencia entre la Nación y una entidad territorial, o de estas entre sí, sometiéndolos al conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, mediante un trámite sumario que será reglamentado por la ley. El nuevo inciso señala que dada la naturaleza de las diferencias que puedan presentarse se requerirá en todo caso del concepto especializado, este sí por su naturaleza técnica, de la Comisión de Ordenamiento Territorial.

39. Se cambia la numeración del artículo 27 del proyecto original “Jurisdicción Contencioso-Administrativa” que queda con el número 31, se modifica su título por el de “Competencia” se reemplaza el texto original del inciso que rezaba “Las decisiones de la Comisión de Ordenamiento Territorial o de su Comité Técnico, cuando les sean delegadas, serán demandables ante la jurisdicción contencioso-administrativa, así:” por la redacción “Para la resolución de los conflictos de competencia entre la Nación y una entidad territorial, o de estas entre sí, se tendrá en cuenta lo siguiente:” El contenido de los dos numerales del artículo original no tienen cambios.

Modificación que incluye el ajuste numérico por la inserción de nuevos artículos, el cambio de titulación para procurar coherencia frente a las modificaciones del numeral 38 del pliego, y el cambio de texto en el inciso para hacerlo coherente en materia de acceso a los niveles departamental o nacional de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, cuando se trate de diferencias al interior de un departamento o que excedan sus límites.

40. Se cambia la numeración del artículo 28 del proyecto original “Regiones Administrativas y de Planificación” que queda con el número 32, se modifica el texto original del in-

ciso primero que rezaba “Previa autorización de sus respectivas asambleas y el Concejo del Distrito Capital, los gobernadores de dos o más departamentos y el Alcalde Mayor de Bogotá 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” por la redacción “Previa autorización de sus respectivas asambleas 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:” Se adiciona un párrafo con el texto “Párrafo. Los Distritos Especiales cuyo territorio esté inmerso en una Región Administrativa y de Planificación tendrán las mismas prerrogativas que estas les otorguen a los Departamentos”.

Junto a la modificación numérica se introducen cambios al inciso primero en atención a que la redacción incluía al Concejo del Distrito Capital y al Alcalde Mayor de Bogotá, desconociendo que el inciso segundo del artículo 306 de la Constitución Política, adicionado por el artículo 17 del Acto Legislativo 1 de 2003, que señalaba “El Distrito Capital de Bogotá, el departamento de Cundinamarca y los departamentos contiguos a este podrán asociarse en una región administrativa y de planificación especial con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio cuyo objeto principal será el desarrollo económico y social de la respectiva región. Las citadas entidades territoriales conservarán su identidad política y territorial”, fue declarado inexecutable, en Sentencia C-313 de marzo 31 de 2004, magistrado. Se incluye un párrafo orientado a dar coherencia a las previsiones que el proyecto incorpora frente a los distritos especiales. Modificación presentada por la Comisión Especial de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial de la Cámara de Representantes.

41. Se cambia la numeración del artículo 29 del proyecto original “Consejo Regional de Planeación” que queda con el número 33. Se incorpora el texto “y por los Alcaldes de las Áreas Metropolitanas que existan dentro de la misma” en la redacción original.

Junto a la modificación numérica se introducen cambios al artículo original incorporando a los Alcaldes de las Áreas Metropolitanas que pertenecan a la respectiva región, al Consejo Regional de Planeación correspondiente.

42. Se cambia la numeración del artículo 30 del proyecto original “Financiación” que queda con el número 34. Se modifica la redacción del artículo y se agrega un inciso, el artículo quedará “El funcionamiento de las Regiones Administrativas y de Planificación se financiará con cargo a los recursos del Fondo que se crea

en esta ley y de acuerdo con la destinación que para el efecto establezca la normatividad vigente en las condiciones que defina el Gobierno Nacional.

“Las entidades territoriales que conformen una Región Administrativa y de Planificación destinarán recursos para el financiamiento de la misma”.

Ajuste numérico por la adición previa de artículos, y adecuación de la redacción original al sentido y alcance que respecto de la creación del fondo de desarrollo territorial se incorpora al proyecto, en consonancia con lo dispuesto en el proyecto de acto legislativo que crea el sistema general de regalías, actualmente en trámite ante el Senado de la república. Contemplando como novedad la necesidad para las entidades territoriales que conformen una Región Administrativa y de Planificación de destinar recursos para el financiamiento de la misma.

43. Se cambia la numeración del artículo 31 del proyecto original “Fondo de Compensación Territorial” que queda con el número 35. Se modifica su título por el de “Fondo de Desarrollo Regional”. Se reemplaza el texto original del artículo en sus dos primeros incisos por la siguiente redacción “Artículo 35. Fondo de Desarrollo Regional. Créase el Fondo de Desarrollo Regional como un mecanismo de equidad entre las entidades territoriales del país, el cual tendrá como finalidad la financiación de proyectos regionales de desarrollo en los términos que lo defina la ley.

“El Gobierno Nacional reglamentará las condiciones de operación, funcionamiento e inversión de este Fondo”.

Ajuste numérico por la adición previa de artículos y adecuación de la redacción original del artículo. Se modifica su contenido respecto de los dos primeros incisos en concordancia con el texto aprobado en primer debate de Senado del Acto Legislativo sobre el Sistema General de Regalías. El inciso tercero no se modifica.

44. Se cambia la numeración del artículo 32 del proyecto original “De la Región Territorial” que queda con el número 36. Se modifica el artículo en su inciso primero que quedará con la siguiente redacción “De conformidad con el artículo 307 de la Constitución Política, la Región Administrativa y de Planificación podrá transformarse en Región Entidad Territorial, de acuerdo con las condiciones que fije la ley que para el efecto expida el Congreso de la República”. Se suprime el inciso segundo que contemplaba “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”. Se incluye un párrafo con el siguiente texto “Párrafo. El Congreso

de la República tramitará la iniciativa legislativa correspondiente que permita dar cumplimiento a las previsiones señaladas en el presente artículo”.

Ajuste numérico necesario por la adición previa de artículos. Adecuación de la redacción original del artículo. Se modifica el inciso primero atendiendo a la previsión constitucional de viabilizar la conversión de la Región en Entidad Territorial. Se suprime el inciso segundo cuyo texto se encuentra incorporado al texto constitucional que se desarrolla en la norma. Y se incorpora un párrafo que en desarrollo de la norma superior invocada permita el desarrollo legislativo correspondiente mediante el cual se materialice el escenario legal que facilite la transición prevista.

45. Se cambia la numeración del artículo 33 del proyecto original “Desarrollo y armonización de la legislación territorial” que queda con el número 37. El párrafo original se reseña con el numeral 1 incluyendo la expresión “un código de régimen distrital”. Se adiciona un párrafo 2° de dos incisos con el texto “Párrafo 2°. En virtud de lo establecido en el artículo 329 de la Constitución Política el Gobierno Nacional expedirá norma especial que reglamente lo relativo a la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas, acogiendo los principios de participación democrática, autonomía y territorio, en estricto cumplimiento de los mecanismos especiales de consulta previa.

“En desarrollo de esta norma y cuando corresponda, el Gobierno Nacional hará la delimitación correspondiente, previo concepto de la comisión de ordenamiento territorial, en todo caso con la participación de los representantes de las comunidades indígenas en dicho proceso”.

Corrección numérica necesaria conforme a los ajustes previos incorporados al pliego. La adición de la referencia al código de régimen distrital busca prever el desarrollo de un tema pendiente en materia de administración pública, señalado por la Comisión Especial de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial de la Cámara de Representantes.

Atendiendo al mandato Constitucional se enriquece la redacción del artículo que incluye una disposición que permitirá la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas en los términos del artículo 329 superior, acogiendo los principios de participación democrática, autonomía y territorio, en cumplimiento del mecanismo de consulta previa, señalando que cuando corresponda el Gobierno Nacional hará la delimitación correspondiente de los territorios indígenas, previo concepto de la comisión de ordenamiento territorial, y con la participación de los representantes de las comunidades indígenas en el proceso.

Modificación orientada a dar estricto cumplimiento al Convenio de la OIT suscrito por Colombia en materia de consulta previa y en respeto a

la autonomía consagrada por la Constitución para estas comunidades, toda vez que la potestad reglamentaria no puede mediante esa delegación obviar la realización del mecanismo señalado, sin perjuicio de la autonomía de las demás entidades territoriales que participen de esta.

46. Se cambia la numeración del artículo 34 del proyecto original “Vigencia y derogatorias” que queda con el número 38.

Modificación necesaria conforme a los ajustes previos incorporados al pliego.

**TEXTO DEFINITIVO PROPUESTO
AL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA
NÚMERO 058 DE 2010 CÁMARA**

*por la cual se dictan normas orgánicas
de ordenamiento territorial.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1°. *Objeto de la ley.* La presente ley tiene por objeto dictar las normas orgánicas para el ordenamiento del territorio colombiano; enmarcar en las mismas el ejercicio de la actividad legislativa; establecer los principios rectores del ordenamiento; definir el marco institucional e instrumentos para el desarrollo territorial; distribuir competencias entre la Nación y las entidades territoriales y establecer las normas generales para la organización territorial.

Artículo 2°. *Finalidad del ordenamiento territorial.* El ordenamiento territorial es una política de Estado orientada a facilitar el cumplimiento de sus fines esenciales: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; propiciar la participación ciudadana en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

El ordenamiento territorial es un instrumento de planificación y de gestión y un proceso de construcción colectiva de país, tendiente a lograr una adecuada organización político-administrativa, que facilite el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial, entendido este como el crecimiento socioeconómico equitativo y ambientalmente sostenible.

El ordenamiento territorial promoverá el aumento de la capacidad de gestión y de administración de sus propios intereses para las entidades e instancias de integración territorial, fomentando el traslado de competencias y poder de decisión de los órganos centrales o descentralizados del Gobierno en el orden nacional hacia el nivel territorial pertinente, con la correspondiente asignación de recursos.

El ordenamiento territorial propiciará las condiciones para concertar políticas públicas entre la Nación y las entidades territoriales, con el reconocimiento de la diversidad geográfica, histórica, económica, ambiental, étnica y cultural e identidad regional y nacional.

Artículo 3°. *Principios rectores del ordenamiento territorial.* Además de los principios constitucionales descritos en este artículo, son principios del proceso de ordenamiento territorial los siguientes:

1. **Soberanía y Unidad Nacional.** El ordenamiento territorial propiciará la integridad territorial, su seguridad y defensa, y fortalecerá el Estado social de Derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales.

2. **Autonomía.** Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley.

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

4. **Integración.** Los departamentos y los municipios ubicados en zonas fronterizas pueden adelantar programas de cooperación dirigidos al fomento del desarrollo comunitario, la prestación de los servicios públicos y la preservación del ambiente con entidades territoriales limítrofes de un país vecino siempre que tengan el mismo nivel político y administrativo. Estos procesos deberán contar con el aval del Gobierno Nacional como rector de la política internacional.

5. **Regionalización.** El ordenamiento territorial promoverá el establecimiento de Regiones Administrativas y de Planificación y la proyección de Regiones Territoriales 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 y hacia donde debe tender el modelo de Estado Republicano Unitario. En tal sentido la creación y el desarrollo de Regiones Administrativas y de Planificación, y la regionalización de competencias y recursos públicos se enmarcan en una visión del desarrollo hacia la complementariedad, con el fin de fortalecer la unidad nacional.

6. **Sostenibilidad.** El ordenamiento territorial conciliará el crecimiento económico, la sostenibilidad fiscal, la equidad social y la sostenibilidad ambiental, para garantizar adecuadas condiciones de vida de la población.

7. **Participación.** La política de ordenamiento territorial promoverá la participación, concertación y cooperación para que los ciudadanos tomen parte activa en las decisiones que inciden en la orientación y organización territorial.

8. **Solidaridad y equidad territorial.** Con el fin de contribuir al desarrollo armónico del territorio colombiano, la Nación, las entidades territoriales y las figuras de integración territorial de mayor capacidad política y administrativa, económica y fiscal, apoyarán aquellas entidades de menor desarrollo relativo, en procura de garantizar el acceso equitativo a las oportunidades y beneficios del desarrollo, para elevar la calidad de vida de la población.

9. **Diversidad.** El ordenamiento territorial reconoce las diferencias geográficas, institucionales, económicas, sociales, étnicas y culturales del país, como fundamento de la unidad e identidad nacional, la convivencia pacífica y la dignidad humana.

10. **Gradualidad y flexibilidad.** El ordenamiento territorial reconocerá la heterogeneidad de las comunidades y geografías del país y se ajustará a las diferencias relativas de desarrollo entre las diversas regiones (porciones del territorio) que lo integran. Las entidades e instancias de integración territorial se adaptarán progresivamente, para lo cual podrán asignárseles las competencias y recursos que les permitan aumentar su capacidad planificadora, administrativa y de gestión.

11. **Prospectiva.** El ordenamiento territorial estará orientado por una visión compartida de país a largo plazo, con propósitos estratégicos que guíen el tipo de organización territorial requerida.

12. **Paz y convivencia.** El ordenamiento territorial promoverá y reconocerá los esfuerzos de convivencia pacífica en el territorio e impulsará políticas y programas de desarrollo para la construcción de la paz, el fortalecimiento del tejido social y la legitimidad del Estado.

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.

14. **Responsabilidad y transparencia.** Las autoridades del nivel nacional y territorial promoverán de manera activa el control social de la gestión pública incorporando ejercicios participativos en la planeación, ejecución y rendición final de cuentas, como principio de responsabilidad política y administrativa de los asuntos públicos.

15. **Equidad social y equilibrio territorial.** La Nación y las entidades territoriales propiciarán el acceso equitativo de todos los habitantes del territorio colombiano a las oportunidades y beneficios del desarrollo, buscando reducir los desequilibrios

sociales, económicos y ambientales entre ellas. Así mismo, los procesos de ordenamiento procurarán el desarrollo equilibrado entre áreas urbanas, rurales y costeras de estas en relación con la región.

16. **Economía y buen gobierno.** La organización territorial del Estado deberá garantizar la autosostenibilidad económica, el saneamiento fiscal y la profesionalización de las administraciones territoriales, por lo que se promoverán mecanismos asociativos que privilegien la reducción del gasto y el buen gobierno en su conformación y funcionamiento.

La ley determinará los principios de economía y buen gobierno mínimos que deberán garantizar los departamentos, los distritos, los municipios, las áreas metropolitanas, sus descentralizadas, así como cualquiera de las diferentes alternativas de asociación, contratos o convenios plan o delegaciones previstas en la presente ley.

TÍTULO II

MARCO INSTITUCIONAL

CAPÍTULO I

Organización institucional

Artículo 4°. *De la Comisión de Ordenamiento Territorial, COT.* La Comisión de Ordenamiento Territorial, COT, es un organismo de carácter técnico y asesor que tiene como función evaluar, revisar y sugerir al Gobierno Nacional y a las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes la adopción de políticas, desarrollos legislativos y criterios para la mejor organización del Estado en el territorio.

Artículo 5°. *Conformación de la COT.* La Comisión de Ordenamiento Territorial, COT, estará conformada por:

1. El Ministro del Interior y Justicia, o su delegado, quien la presidirá.
2. El Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, o su delegado
3. El Alto Consejero para la Competitividad y las Regiones de la Presidencia de la República.
4. Dos expertos asesores de reconocida experiencia en la materia designados por el Congreso de la República, uno por cada Cámara.
5. Un experto asesor de carácter académico especializado en el tema designado por el sector académico.
6. Un representante de los departamentos designado por la Federación Nacional de Departamentos.
7. Un representante de los municipios designados por la Federación Colombiana de Municipios.
8. El Departamento Nacional de Planeación, quien ejercerá la Secretaría Técnica.
9. El Instituto Geográfico Agustín Codazzi actuará como instancia técnica de carácter asesor y consultivo en los casos que la COT lo requiera.

10. Un representante de las regiones administrativas y de planificación o de las regiones como entidades territoriales, cuando sean creadas y designado entre ellas.

11. Un representante de las áreas metropolitanas, designado por ellas mismas.

12. Un representante de los Distritos, designado por ellos mismos.

13. Un representante de las entidades creadas en el marco de los esquemas asociativos de entidades territoriales definidos en la presente ley, designado entre ellas.

Artículo 6°. *Funciones de la COT.* Son funciones de la Comisión de Ordenamiento Territorial, además de las particulares establecidas en la presente ley, las siguientes:

1. Asesorar al Gobierno Nacional y a las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes en la definición de políticas y desarrollos legislativos relativos a la organización territorial del Estado.

2. Revisar, evaluar y proponer las diferentes políticas sectoriales que tengan injerencia directa con el ordenamiento territorial, a iniciativa propia del Gobierno Nacional y a las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes.

3. Propiciar escenarios de consulta o concertación con los actores involucrados en el ordenamiento territorial.

4. Presentar anualmente a las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes un informe sobre el estado y avances del ordenamiento territorial, según lo establecido en esta ley.

5. Darse su propio reglamento.

6. Las demás que le asignen la Constitución y la ley.

En un término no superior a un año, la COT elaborará una propuesta de codificación y compilación de las normas jurídicas vigentes en Colombia sobre organización territorial del Estado y las entidades territoriales. El Gobierno Nacional difundirá ampliamente el resultado de esta labor.

Artículo 7°. *Secretaría Técnica.* El Departamento Nacional de Planeación ejercerá la Secretaría Técnica de la COT.

El Secretario Técnico de la COT se encargará de asegurar el apoyo logístico, técnico y especializado que requiera la misma para el cabal desarrollo de sus funciones e invitará a las deliberaciones de la misma a los ministros, jefes de departamento administrativo respectivos, expertos académicos de diferentes universidades, el sector privado, o

a quien juzgue necesario, cuando deban tratarse asuntos de su competencia o cuando se requieran conceptos externos a la Comisión.

La Secretaría Técnica de la COT conformará un comité especial interinstitucional integrado por las entidades del orden nacional competentes en la materia con el fin de prestar el apoyo logístico, técnico y especializado que requiera la comisión para el cabal desarrollo de sus funciones.

Artículo 8°. *Comisiones Regionales de Ordenamiento Territorial.* La ley creará Comisiones Regionales de Ordenamiento Territorial, con el objeto de establecer y orientar las acciones en esta materia en el ámbito de su jurisdicción y participar en la elaboración del Proyecto Estratégico Regional de Ordenamiento Territorial, acorde con los lineamientos generales establecidos por la COT.

La Comisión de Ordenamiento Territorial establecerá la integración y funciones generales de las Comisiones Regionales y su forma de articulación con los distintos niveles y entidades de gobierno.

En la conformación de las Comisiones Regionales se observará la composición de la COT, con el fin de garantizar la representación de los sectores público, privado, la academia y la sociedad civil.

CAPÍTULO II

Esquemas asociativos de entidades territoriales

Artículo 9°. *Objeto.* El Estado promoverá 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 estatal.

La definición de políticas y modos de gestión regional y subregional no estará limitada a la adición de entidades político-administrativas e incluirá alternativas flexibles.

Igualmente, el Estado promoverá procesos asociativos entre entidades territoriales nacionales y las de países vecinos y fronterizos tendientes a la conformación de alianzas estratégicas que promuevan el desarrollo social, económico y cultural. Para tal efecto, deberán contar con el aval del Gobierno Nacional como rector de la política internacional.

Artículo 10. *Esquemas asociativos territoriales.* Constituirán esquemas asociativos territoriales las regiones administrativas y de planificación, las asociaciones de departamentos, las áreas metropolitanas, las asociaciones de distritos especiales, las provincias administrativas y de planificación, las asociaciones de municipios, el convenio-plan y la delegación.

Artículo 11. *Conformación de asociaciones de entidades territoriales.* Las asociaciones de entidades territoriales se conformarán libremente por dos o más entes territoriales para prestar conjuntamente servicios públicos, funciones administrativas propias o asignadas al ente territorial por el

nivel nacional, ejecutar obras de interés común o cumplir funciones de planificación, así como para procurar el desarrollo integral de sus territorios.

Parágrafo 1°. Podrán conformarse diversas asociaciones de entidades territoriales como personas jurídicas de derecho público bajo la dirección y coordinación de la junta directiva u órgano de administración que determinen las entidades territoriales interesadas, las cuales velarán por la inclusión y participación de la comunidad en la toma de decisiones que sobre el área se adopten.

Parágrafo 2°. En el caso de las áreas metropolitanas deberán conformarse según lo establecido en la Ley 128 de 1994 o la ley que de manera específica las regule.

Artículo 12. *Asociaciones de departamentos.* Dos o más departamentos podrán asociarse administrativa y políticamente para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y el cumplimiento de funciones administrativas propias, mediante convenio o contrato-plan suscrito por los gobernadores respectivos, previamente autorizados por las asambleas departamentales y para el ejercicio de competencias concertadas entre sí en un marco de acción que integre sus respectivos planes de desarrollo en un modelo de planificación integral conjunto.

Artículo 13. *Asociaciones de Distritos Especiales.* Dos o más Distritos especiales podrán asociarse política y administrativamente para organizar conjuntamente la prestación de servicios o la ejecución de obras públicas de interés común mediante convenio, siempre y cuando no se alteren las características esenciales de cada uno de ellos. El respectivo convenio o contrato-plan configurará un modelo de desarrollo y planificación integral conjunto que será suscrito por los Alcaldes Mayores de cada Distrito, previamente autorizados por sus respectivos Concejos y estará enmarcado en un plan de acción de mediano plazo.

Artículo 14. *Asociaciones de municipios.* Dos o más municipios de un mismo departamento o de varios departamentos, podrán asociarse mediante convenio o contrato plan administrativa y políticamente para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y el cumplimiento de funciones administrativas propias, mediante convenio o contrato-plan suscrito por los gobernadores respectivos, previamente autorizados por los concejos municipales o distritales y para el ejercicio de competencias concertadas entre sí en un marco de acción que integre sus respectivos planes de desarrollo en un modelo de planificación integral conjunto.

Artículo 15. *Asociaciones de las Áreas Metropolitanas.* Dos o más Áreas Metropolitanas de un mismo departamento o de varios 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, mediante con-

venio o contrato-plan suscrito por los Directores de las áreas metropolitanas respectivas, previamente autorizados por sus juntas Metropolitanas.

El convenio o contrato-plan se asimilará para los efectos legales a un convenio interadministrativo, en el cual se establecerán las competencias específicas para delegar o transferir entre las distintas entidades territoriales, según el ámbito de su objeto.

Para los efectos de esta ley se considera a las áreas metropolitanas como esquemas asociativos de integración territorial y actuarán como instancias de articulación del desarrollo municipal, en virtud de lo cual serán beneficiarias de los mismos derechos y condiciones de los esquemas asociativos de entidades territoriales previstos en la presente ley.

Artículo 16. *Provincias administrativas y de planificación.* Dos o más municipios geográficamente contiguos de un mismo departamento podrán solicitar al órgano competente, la constitución de una provincia administrativa y de planificación con el propósito de organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional, el cumplimiento de funciones administrativas propias o la ejecución de proyectos de desarrollo integral.

Parágrafo. Corresponde a las Asambleas Departamentales crear las provincias, previa autorización de los respectivos concejos municipales.

Artículo 17. *Naturaleza y funcionamiento de los esquemas asociativos.* Las asociaciones de departamentos, las provincias y las asociaciones de municipios son entidades administrativas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los entes que la conforman.

Las asociaciones de departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación, previa autorización de sus asambleas departamentales.

En ningún caso las entidades territoriales que se asocien podrán generar gastos de funcionamiento adicionales con cargo a su presupuesto o al presupuesto general de la Nación, ni incrementar la planta burocrática de las respectivas entidades que las conformen.

El Distrito Capital de Bogotá, el Departamento de Cundinamarca y los departamentos contiguos a este podrán asociarse en una región administrativa y de planificación especial con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio cuyo objeto principal será el desarrollo económico y social de la respectiva región.

Las citadas entidades territoriales conservarán su identidad política y territorial. El acto de constitución de la región administrativa y de planificación 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 incor-

porada en el respectivo plan de desarrollo de la región mediante ordenanza y acuerdo distrital o municipal, en cada caso, según corresponda.

Artículo 18. *Contratos o convenios plan.* La Nación podrá contratar o convenir con las entidades territoriales y con las asociaciones de entidades territoriales, y con las áreas metropolitanas, la ejecución asociada de proyectos estratégicos de desarrollo territorial. En los contratos plan que celebren la Nación y las entidades territoriales o estas entre sí, se establecerán los aportes que harán, así como las fuentes de financiación respectivas.

La Nación también podrá contratar con las asociaciones de entidades territoriales y las áreas metropolitanas la ejecución de programas del Plan Nacional de Desarrollo, cuando lo considere pertinente y el objeto para el cual fueron creadas dichas asociaciones lo permita, previa aprobación de su órgano máximo de administración, atendiendo los principios consagrados en la presente ley.

Artículo 19. *Delegación.* La Nación y los diferentes órganos del nivel central podrán delegar en las entidades territoriales o en los diferentes esquemas asociativos territoriales y en las áreas metropolitanas, por medio de convenios o contratos plan, atribuciones propias de los organismos y entidades públicas de la Nación, así como de las entidades e institutos descentralizados del orden nacional.

En la respectiva delegación se establecerán las funciones y los recursos para el adecuado cumplimiento de los fines de la administración pública a cargo de estas.

Artículo 20. *De las Áreas Metropolitanas.* Para los efectos de esta ley se considera a las áreas metropolitanas como esquemas asociativos de integración territorial y actuarán como instancias de articulación del desarrollo municipal, en virtud de lo cual serán beneficiarias de los mismos derechos y condiciones de los esquemas asociativos de entidades territoriales previstos en la presente ley.

CAPÍTULO III

Política legislativa en materia de ordenamiento territorial

Artículo 21. *Objetivos generales de la legislación territorial.* La ley promoverá una mayor delegación de funciones y competencias del nivel nacional hacia el orden territorial, la eliminación de duplicidades entre la administración central y descentralizada y los entes territoriales, el fortalecimiento de la Región Administrativa y de Planificación y el Departamento, como niveles intermedios de gobierno, el fortalecimiento del municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, la acción conjunta y articulada de los diferentes niveles de gobierno a través de alianzas, asociaciones y convenios de delegación, el diseño de modalidades regionales de administración para el desarrollo de proyectos especiales y el incremento de la productividad y la modernización de la administración municipal.

Artículo 22. *Diversificación, fortalecimiento y modernización del régimen departamental.* La racionalización del régimen jurídico de los departamentos parte del reconocimiento de sus diferencias y fortalezas específicas. A partir de este principio y con el objeto de mejorar la administración departamental y de asegurar una más eficiente prestación de los servicios públicos, la ley establecerá regímenes especiales y diferenciados de gestión administrativa y fiscal para uno o varios departamentos.

Para tal efecto la ley podrá establecer capacidades y competencias distintas a las señaladas para los departamentos en la Constitución de acuerdo con el artículo 302 de la Carta Política.

La ley graduará y eventualmente integrará las capacidades y competencias departamentales de acuerdo con la población, recursos económicos y naturales y circunstancias sociales, culturales y ecológicas de los departamentos.

Para la creación de departamentos, la ley ordinaria no podrá establecer requisitos adicionales a los exigidos por la Constitución y en esta ley.

Artículo 23. *Creación de departamentos.* La creación de Departamentos cuyos territorios correspondan parcial o totalmente a una o varias regiones administrativas y de planeación, deberá contar con la autorización de la Comisión de Ordenamiento Regional, del Departamento de Planeación Nacional y del Congreso de la República, previa convocatoria a consulta popular, de acuerdo a los lineamientos legales establecidos por el legislador y la Constitución.

Artículo 24. *Diversificación de los regímenes municipales por categorías.* Con el propósito de democratizar y hacer más eficiente y racional la administración municipal, la ley, con fundamento en el artículo 320 de la Constitución Política, establecerá categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, y señalará, a los municipios pertenecientes a cada categoría, distinto régimen en su organización, gobierno y administración.

Artículo 25. *Del régimen fiscal especial para las áreas metropolitanas.* En desarrollo de lo previsto en el artículo 319 de la Constitución Política, además de los recursos que integran el patrimonio y renta de las áreas metropolitanas, el proyecto de constitución de la misma regulado por el artículo 5° de la Ley 128 de 1994 debe precisar las fuentes de los aportes de las entidades territoriales que formarán parte de la misma, así como los porcentajes de tales aportes, de conformidad con lo previsto en el artículo 22 de la Ley 128 de 1994.

En las áreas metropolitanas que se encuentren constituidas a la fecha de la presente ley, cada concejo municipal a iniciativa de su alcalde expedirá un acuerdo en el que se señalen las fuentes de los aportes a los que se compromete el respectivo municipio con destino a la financiación de las funciones de la entidad, así como los porcentajes de dicha participación.

El acto administrativo que constituya un Área Metropolitana se considerará norma general de carácter obligatorio a la que tendrá que regirse cada concejo municipal al momento de aprobar el presupuesto anual de la respectiva entidad miembro.

Parágrafo 1°. Cuando se produzca la anexión de nuevos municipios al área metropolitana, el acto que protocolice dicha anexión deberá contener los elementos previstos en el presente artículo.

Parágrafo 2°. Cuando el área metropolitana asuma competencias de autoridad ambiental en el perímetro urbano de los municipios que la integran en virtud del artículo 66 de la Ley 99 de 1993 cada Concejo Municipal reglamentará mediante Acuerdo Municipal, el monto de la sobretasa ambiental a que hace referencia el artículo 44 de la Ley 99 de 1993 con destino al área metropolitana respectiva.

TÍTULO III

DE LAS COMPETENCIAS

CAPÍTULO I

Principios para el ejercicio de las competencias

Artículo 26. *Definición de competencia.* Para los efectos de la presente ley, se entiende por competencia la facultad o poder jurídico que tienen la Nación, las entidades territoriales y las figuras de integración territorial para atender de manera general responsabilidades estatales.

Artículo 27. *Principios del ejercicio de competencias.* Además de los que el artículo 209 de la Constitución Política contempla como comunes de la función administrativa, son principios rectores del ejercicio de competencias, los siguientes:

1. **Coordinación.** La Nación y las entidades territoriales deberán ejercer sus competencias de manera articulada, coherente y armónica. En desarrollo de este principio, las entidades territoriales se articularán con las autoridades nacionales y regionales, con el propósito especial de garantizar los derechos colectivos y del ambiente establecidos en la Constitución Política.

2. **Concurrencia.** La Nación y las entidades territoriales desarrollarán oportunamente acciones conjuntas en busca de un objeto común, cuando así esté establecido, con respeto de su autonomía.

3. **Subsidiariedad.** La Nación, las entidades territoriales y los esquemas de integración territorial apoyarán en forma transitoria y parcial, a las entidades de menor desarrollo económico y social en el ejercicio de sus competencias, cuando se demuestre su imposibilidad de ejercer debidamente determinadas competencias. El Gobierno Nacional desarrollará la materia.

4. **Complementariedad.** Para completar o perfeccionar la prestación de servicios a su cargo, y el desarrollo de proyectos regionales, las entidades territoriales podrán utilizar mecanismos como los de asociación, cofinanciación y/o convenios.

5. **Eficiencia.** La Nación, las entidades territoriales y los esquemas de integración territorial

garantizarán que el uso de los recursos públicos y las inversiones que se realicen en su territorio, produzcan los mayores beneficios sociales, económicos y ambientales.

6. **Equilibrio entre competencias y recursos.** Las competencias se trasladarán, previa asignación de los recursos fiscales para atenderlas de manera directa o asociada.

7. **Gradualidad.** La asunción de competencias asignadas por parte de las entidades territoriales se efectuará en forma progresiva y flexible, de acuerdo con las capacidades administrativas y de gestión de cada entidad.

8. **Responsabilidad.** La Nación, las entidades territoriales y las figuras de integración territorial asumirán las competencias a su cargo, previendo los recursos necesarios sin comprometer la sostenibilidad financiera del ente territorial, garantizando su manejo transparente.

CAPÍTULO II

Competencias en materia de ordenación del territorio

Artículo 28. *Distribución de competencias en materia de ordenación del territorio.* Son competencias de la Nación y de las entidades territoriales en materia de ordenación del territorio, las siguientes:

1. De la Nación

Establecer la política general de ordenamiento del territorio en los asuntos de interés nacional: áreas de parques nacionales y áreas protegidas; localización de grandes proyectos de infraestructura; localización de formas generales de uso de la tierra de acuerdo con su capacidad productiva en coordinación con lo que disponga el desarrollo de la Ley del Medio Ambiente; determinación de áreas limitadas en uso por seguridad y defensa; los lineamientos del proceso de urbanización y el sistema de ciudades; los lineamientos y criterios para garantizar la equitativa distribución de los servicios públicos e infraestructura social de forma equilibrada en las regiones, y la conservación y protección de áreas de importancia histórica y cultural, definir los principios de economía y buen gobierno mínimos que deberán cumplir los departamentos, los Distritos, los municipios, las áreas metropolitanas, y cualquiera de las diferentes alternativas de asociación, contratos o convenios plan o delegaciones previstas en la presente ley.

2. Del Departamento

Establecer directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad o porciones específicas de su territorio, especialmente en áreas de conurbación con el fin de determinar los escenarios de uso y ocupación del espacio, de acuerdo con el potencial óptimo del ambiente y en función de los objetivos de desarrollo, potencialidades y limitantes biofísicos, económicos y culturales; definir las políticas de asentamientos poblacionales y centros urbanos, de tal manera que facilite el desarrollo de su territorio; orientar la localización de la infraes-

estructura física-social de manera que se aprovechen las ventajas competitivas regionales y se promueva la equidad en el desarrollo municipal; integrar y orientar la proyección espacial de los planes sectoriales departamentales, los de sus municipios y entidades territoriales indígenas.

En desarrollo de sus competencias, los departamentos podrán articular sus políticas, directrices y estrategias de ordenamiento físico-territorial con los planes, programas, proyectos y actuaciones sobre el territorio, mediante la adopción de planes de ordenamiento para la totalidad o porciones específicas de su territorio.

La competencia para establecer las directrices y orientaciones específicas para el ordenamiento del territorio en los municipios que hacen parte de un área metropolitana correspondiente a estas, la cual será ejercida con observancia a los principios para el ejercicio de las competencias establecidos en la presente ley.

3. De los Distritos Especiales

Dividir el territorio distrital en localidades, de acuerdo a las características sociales de sus habitantes y atribuir competencias y funciones administrativas; organizarse como áreas metropolitanas, siempre que existan unas relaciones físicas, sociales y económicas que den lugar al conjunto de dicha característica y coordinar el desarrollo del espacio territorial integrado por medio de la racionalización de la prestación de sus servicios y la ejecución de obras de interés metropolitano; dirigir las actividades que por su denominación y sus carácter les corresponda.

4. Del Municipio

Los municipios deberán formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio, reglamentar de manera específica los usos del suelo, en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes, optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos.

5. De las Áreas Metropolitanas

Al nivel metropolitano le corresponde la elaboración de planes integrales de desarrollo metropolitano con perspectiva de largo plazo, incluyendo el componente de ordenamiento físico territorial y el señalamiento de las normas obligatoriamente generales que definan los objetivos y criterios a los que deben acogerse los municipios al adoptar los planes de ordenamiento territorial en relación con las materias referidas a los hechos metropolitanos, de acuerdo con lo previsto en la Ley de Áreas Metropolitanas.

CAPÍTULO III

Conflictos de competencia

Artículo 29. *Definición.* Toda reclamación de violación a las normas orgánicas de distribución de competencias por parte de la Nación o de una

entidad territorial, y de las respectivas entidades descentralizadas, se consideran conflictos de competencias.

Artículo 30. *Trámite y Jurisdicción.* Los conflictos de competencia entre la nación y una entidad territorial, o de estas entre sí, serán de conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, mediante un trámite sumario que será reglamentado por la ley.

En todo caso para la adopción de las providencias emitidas dentro del trámite de resolución de conflictos de competencias de que trata el presente artículo se requerirá el concepto especializado de la Comisión de Ordenamiento Territorial.

Artículo 31. *Competencia.* Para la resolución de los conflictos de competencia entre la nación y una entidad territorial, o de estas entre sí, se tendrá en cuenta lo siguiente:

1. Cuando se trate de conflictos dentro de un solo departamento, la demanda será resuelta por el respectivo Tribunal Administrativo.
2. Cuando se trate de conflictos que trasciendan los límites de un único departamento, la demanda será resuelta por el Consejo de Estado.

TÍTULO IV

DE LAS REGIONES ADMINISTRATIVAS Y DE PLANIFICACIÓN

Artículo 32. *Regiones Administrativas y de Planificación.* Previa autorización de sus respectivas asambleas los gobernadores de dos o más departamentos podrán constituir mediante convenio la región administrativa y de planificación que consideren necesaria para promover el desarrollo económico de sus territorios y el mejoramiento social de sus habitantes.

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

La Nación dará prioridad a la cofinanciación de proyectos estratégicos de las regiones administrativas y de planificación, previo cumplimiento de los requisitos y condiciones previstos en la normativa vigente.

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

Artículo 33. *Consejo Regional de Planeación.* Créase el Consejo Regional de Planeación como instancia técnica y asesora de la Región Administrativa de Planificación. El Consejo Regional de Planeación estará integrado por los gobernadores de los departamentos de la región que la conformen y por los Alcaldes de las Áreas Metropolitanas que existan dentro de la misma, con una presidencia pro t mpore, por el término que la región establezca en el acto de constitución y creación.

Artículo 34. *Financiación.* El funcionamiento de las Regiones Administrativas y de Planificación se financiará con cargo a los recursos del Fondo

que se crea en esta ley y de acuerdo con la destinación que para el efecto establezca la normatividad vigente en las condiciones que defina el Gobierno Nacional.

Las entidades territoriales que conformen una Región Administrativa y de Planificación destinarán recursos para el financiamiento de la misma.

Artículo 35. *Fondo de Desarrollo Regional.* Créase el Fondo de Desarrollo Regional como un mecanismo de equidad entre las entidades territoriales del país, el cual tendrá como finalidad la financiación de proyectos regionales de desarrollo en los términos que lo defina la ley.

El Gobierno Nacional reglamentará las condiciones de operación, funcionamiento e inversión de este Fondo.

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

Parágrafo. El Congreso de la República tramitará la iniciativa legislativa correspondiente que permita dar cumplimiento a las previsiones señaladas en el presente artículo.

TÍTULO V

DISPOSICIONES FINALES

Artículo 37. *Desarrollo y armonización de la legislación territorial.* El Gobierno Nacional presentará al Congreso las iniciativas de reformas legislativas correspondientes a la expedición del régimen especial para los departamentos, la reforma del régimen municipal orientada por las prescripciones del artículo 320 de la Constitución Política y la reforma de la legislación en materia de áreas metropolitanas.

Parágrafo 1°. El Congreso, a iniciativa del Gobierno, expedirá un código de régimen departamental, un código de régimen distrital y un código de régimen municipal que integre la legislación vigente sobre la materia.

Parágrafo 2°. En virtud de lo establecido en el artículo 329 de la Constitución Política el Gobierno Nacional expedirá norma especial que reglamente lo relativo a la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas, acogiendo los principios de participación democrática, autonomía y territorio, en estricto cumplimiento de los mecanismos especiales de consulta previa.

En desarrollo de esta norma y cuando corresponda, el Gobierno Nacional hará la delimitación correspondiente, previo concepto de la comisión de ordenamiento territorial, en todo caso con la participación de los representantes de las comunidades indígenas en dicho proceso.

Artículo 38. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

INFORME DE ACUMULACIÓN

En cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 154 de la Ley 5ª de 1992, se procede a hacer el informe del proyecto acumulado.

El Proyecto de ley número 141 de 2010 Senado, *por medio de la cual se dictan normas orgánicas del ordenamiento territorial y se dictan otras disposiciones* se acumula al Proyecto de ley número 058 de 2010 Cámara, *por la cual se dictan normas orgánicas de ordenamiento territorial.*

El Proyecto de ley número 141 de 2010 Senado, igual que el Proyecto de ley número 058 de 2010 Cámara desarrolla la normatividad orgánica de ordenamiento territorial, en los términos de los artículos 302, 307 y 320 de la constitución, es decir que pretende establecer la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.

Este proyecto, el 141 de 2010, consta de 38 artículos y desarrolla la misma temática que el Proyecto de ley número 058 de 2010; por tal motivo, se decidió la acumulación por razones de técnica legislativa.

Mediante Oficio número C.P.C.P. 3.1. –274– 2010 suscrito por el doctor Emiliano Rivera, Secretario de la Comisión Primera Constitucional, de fecha octubre 4 de 2010, se notificó a los suscritos Ponentes sobre la decisión adoptada por los señores Presidentes de Cámara y Senado mediante Oficio número G.G.2. 1823-2010, relativa a la acumulación del Proyecto de ley número 141 de 2010 Senado, *por medio de la cual se dictan normas orgánicas del ordenamiento territorial y se dictan otras disposiciones* al Proyecto de ley número 058 de 2010 Cámara, *por la cual se dictan normas orgánicas de ordenamiento territorial*, señalando que a la fecha de remisión del citado oficio no contaban con el expediente del proyecto a acumular razón por la cual fijaban plazo para su entrega.

Respecto del informe de ponencia para primer debate correspondiente a los proyecto de ley acumulados de la referencia, es necesario aclarar que el primero de ellos fue radicado por el Gobierno Nacional en desarrollo del mandato constitucional relativo a la expedición de normas en materia de ordenamiento territorial, previendo la constitución de Regiones Administrativas y de Planificación y su conversión en Entidades Territoriales, la proyección legislativa que por vía legal permita canalizar de mejor manera los recursos destinados a compensar a aquellas regiones que como el Caribe y otras más que buscan integrarse en modelos asociativos de región, sea por fin beneficiarias de los grandes proyectos de inversión de los recursos de regalías y de otras fuente de inversión que provienen de la Nación y que pueden ser objeto de delegación específica de competencias.

El segundo de los proyectos, de iniciativa senatorial, establece los argumentos para considerar a la Región como entidad territorial, a través de la regulación de la conversión de las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) en Regiones Entidades Territoriales (RET), consultando la pre-

ceptiva establecida en el artículo 307 Constitucional y previendo que las regiones como entidades territoriales tengan los mismos derechos que el artículo 287 consagra para las demás entidades territoriales del país, especialmente de participar en los recursos corrientes de la Nación, y del Fondo de Regalías.

Los ponentes en Cámara, con el debido respeto por la iniciativa acumulada, consideramos que la base para la discusión y aprobación de esta iniciativa debe ser el proyecto puesto a consideración de la Comisión por la Mesa Directiva de esta Corporación, en atención la identidad de propósito y al desarrollo dado en materia de trámite legislativo concertando escenarios a través de Audiencias Públicas, incorporación de conceptos y aportes técnicos y a la dinámica de socialización y enriquecimiento de la propuesta en los más diversos foros, contando puntualmente con los aportes especializados de la Comisión de Ordenamiento Territorial del Congreso de la República.

En tal sentido los ponentes acogemos el texto presentado originalmente para su tramitación en la Cámara de Representantes y solicitamos de la Comisión darle primer debate, unificando como título el asignado a esta iniciativa.

Proposición:

Por las anteriores consideraciones, nos permitimos solicitar a los honorables Representantes de la Comisión Primera Constitucional Permanente, dar primer debate al **Proyecto de Ley Orgánica número 058 de 2010 Cámara**, por la cual se dictan normas orgánicas de ordenamiento territorial.

Cordialmente,

Coordinadores ponentes:

Victoria Eugenia Vargas V., Carlos Eduardo Hernández M., Representantes a la Cámara.

Ponentes:

Adriana Franco Castaño, Efraín Antonio Torres M., Jorge Enrique Rozo R., Gustavo Hernán Puentes D., Henry Humberto Arcila M., Hernando Alfonso Prada Gil, Fernando De la Peña Márquez, Roosevelt Rodríguez Rengifo, Representantes a la Cámara.

CESPDOT 3.14.3.2.21-195/2010

Bogotá, D. C., miércoles, 6 de octubre de 2010

Doctores

BERNER LEÓN ZAMBRANO ERAZO

Presidente

ÓSCAR FERNANDO BRAVO REALPE

Vicepresidente

EMILIANO RIVERA BRAVO

Secretario General

Comisión Primera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad

Respetados doctores:

En cumplimiento de lo estipulado en el artículo 63 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos presentar el concepto y las propuestas de alternativas legislativas sobre el contenido del **Proyecto de ley número 058 de 2010, por la cual se dictan Normas Orgánicas de Ordenamiento Territorial**.

Para tal fin, la Comisión Especial de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial de la Cámara de Representantes, desarrolló previamente un proceso de concertación y socialización a fin de analizar los alcances de este proyecto de ley, construyendo espacios democráticos con la participación de la comunidad en su estudio a través de la realización de cinco (5) Audiencias Públicas en las ciudades de Cartagena, Cartago, Medellín, Manizales y Leticia, respectivamente, con el único propósito de enriquecer el proyecto.

Una vez culminado este proceso de consulta, concertación y socialización, la Comisión en Sesiones Ordinarias realizadas los días 5 y 6 de octubre de 2010, procedió al estudio y discusión del articulado del Proyecto de ley número 058 de 2010, iniciativa del Gobierno Nacional, preceptuando Lo siguiente:

a) El artículo 288 de la Constitución Política establece la obligación del Congreso de la República de expedir Normas Orgánicas de Ordenamiento Territorial donde se establece la distribución de competencias entre la Nación y las Entidades Territoriales, las cuales, al tenor de este precepto superior, deben ser ejercidas de acuerdo a los principios de Coordinación, Concurrencia y Subsidiariedad;

b) Desde el año 1991, hemos visto transitar por el Congreso de la República 19 Proyectos de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), sin que ninguno haya obtenido el consenso Legislativo necesario para su aprobación. Resultado de lo anterior, es que el País se encuentre desprovisto de una preceptiva legal que regule orgánicamente la estructura, Las competencias y la financiación de las Entidades Territoriales que venían de la Constitución de 1886 y las nuevas que consagró el Constituyente de 1991;

c) Mediante Sentencia 1042 de diciembre de 2007, la Honorable Corte Constitucional estableció que las Leyes Orgánicas tienen un carácter instrumental, y en tal sentido están llamadas constitucionalmente a regular la actividad Legislativa del Congreso de la República. Estas leyes que versan sobre temas específicos, pero que no comparten la naturaleza jurídica de aquella, y por ende, su reforma no está sometida a requisitos constitucionales específicos. Así se encuentran concebidas en artículo 151 Superior, que en materia de Ordenamiento Territorial, su finalidad es la "asignación de competencias normativas a las Entidades Territoriales". De allí que el artículo 288 de la Constitución disponga que mediante Ley Orgánica se establezca la distribución de competencias entre la Nación y las Entidades Territoriales y a renglón

seguido enuncia los principios que deben gobernar tal reparto de competencias a realizar por el Legislador: (I) Coordinación, (II) Concurrencia y (III) Subsidiariedad. Advértase que la Constitución no enumeró ni confeccionó un listado de temas específicos o concretos sobre los que versaría tal reparto competencial; por el contrario, se limitó a indicar que mediante una Ley Orgánica, es decir, una ley que sirve de parámetro para adoptar otras futuras leyes se regularían tales relaciones sobre temas ya concretos basándose para ello en unos principios específicos;

d) De igual manera, y siguiendo la misma lógica anteriormente explicada, nuestra Carta Política atribuye a la LOOT la responsabilidad de definir los lineamientos básicos para el funcionamiento y La financiación de las Entidades Territoriales de la Organización Estatal Colombiana. En el artículo 297 Superior, dispone que el Congreso puede decretar la formación de nuevos departamentos *“siempre que se cumplan los requisitos exigidos en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y una vez verificados los procedimientos, estudios y consulta popular dispuestos por esta Constitución”*. Así mismo, el artículo 307 Constitucional establece que *“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”*.

De igual manera, en lo atinente a las Áreas Metropolitanas, el artículo 319 Superior, dispone que mediante Ley Orgánica se adoptará para ellas un régimen administrativo y fiscal de carácter especial y el artículo 329 Superior establece que la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas se hará con sujeción a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y su delimitación se hará por el Gobierno Nacional con participación de los representantes de las Comunidades Indígenas, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial;

e) En ese orden de ideas, como bien lo advierte la Honorable Corte Constitucional en materia de Ordenamiento Territorial la voluntad del Constituyente fue aquella de flexibilizar el tema dejando simplemente sentadas las bases para avanzar en la construcción de un modelo de Estado, labor inconclusa, en la cual las Leyes Orgánicas están llamadas a cumplir un papel protagónico, en tanto que marcos normativos generales a los cuales debe ajustarse la futura actividad legislativa en la materia caracterizada a su vez por un grado mayor de precisión y concreción;

f) El Proyecto de LOOT que se somete a consideración de la Comisión Especial de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial, establece de manera general las pautas para que el Legislador Ordinario desarrolle a futuro determinados temas con lo cual, no puede caracterizarse por entrar en los detalles y precisiones por cuanto de esta manera se estaría petrificando

el ejercicio de la actividad legislativa y vaciando de contenido las competencias del Legislador Ordinario;

g) Un tema importante que pretende regular este proyecto de ley es el referido a la Región como Entidad Administrativa y de Planificación, no obstante advierte la Comisión que este Proyecto de LOOT soslaya la regulación de la Región como Entidad Territorial, estando obligado a ello por el artículo 307 de la Constitución Política de Colombia. En este sentido, consideramos necesario que la LOOT regule la conversión de las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) en Regiones Entidades Territoriales (RET), las cuales, están llamadas a desarrollar un importante papel en el mejoramiento de la competitividad del país. Es importante entender que la Región como Entidad Territorial de ninguna manera afecta el Principio de Unidad Nacional, sino por el contrario lo fortalece, como es sabido Colombia es un País de Regiones y estas presentan una gran diversidad poblacional, social, económica y cultural; no obstante, la Región Territorial no debe constituirse en una pesada carga fiscal para el Estado, por lo que su estructura administrativa deberá prescindir de cargos de Elección Popular, no obstante que internamente puedan conformarse organismos de Elección Indirecta;

h) En cuanto a la financiación de la Región como Entidad Administrativa y Planificación y como Entidad Territorial este Proyecto de LOOT debe prever que las Regiones como Entidades Territoriales tengan los mismos derechos que el artículo 287 consagra para las demás Entidades Territoriales del País, especialmente de participar en los recursos corrientes de la Nación que actualmente soto benefician a los Municipios y Departamentos a través del Sistema General de Participación (SGP) y del Situado Fiscal, respectivamente. Cuando fue expedida la Constitución de 1991, la Región solo tenía una expectativa de existencia, la cual depende de la expedición de la LOOT, por tanto, el Legislador, no la metió en el reparto de los Ingresos Corrientes de la Nación, ni tampoco la tuvo en cuenta en la expedición de la Ley 715 de 2001, que creó el Sistema General de Participaciones;

i) Es importante señalar que este proyecto de ley ha sido el fruto de una amplia concertación regional entre la Federación Nacional de Departamentos, el Ministerio del Interior y el Departamento Nacional de Planeación del gobierno anterior y la Comisión Primera Constitucional Permanente y la Comisión Especial de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial de la Cámara de Representantes que recoge las experiencias de procesos anteriores y tiene en cuenta la Jurisprudencia de la Corte Constitucional, las recomendaciones de los Foros Regionales, los comentarios de expertos y las propuestas de los grupos étnicos y minoritarios entre otros;

j) Como corolario de lo anterior, el Ordenamiento Territorial resultante debe tender a reconocer la diversidad cultural y geográfica propia del País, pero buscando reducir las desigualdades del desarrollo económico y social entre las entidades. Debe promover la Solidaridad y Complementariedad en estas y dentro del espacio nacional en su conjunto evitando que el progreso de unas Entidades se haga en detrimento de las demás corrigiendo los desequilibrios que nacen de la situación geográfica y facilitando la igualdad de acceso de la población a los servicios públicos;

k) Así mismo, se observa en el Proyecto de LOOT del Gobierno normas que contrarían preceptos constitucionales y superiores como la que pretende crear una tutela administrativa del ejecutivo nacional sobre los gobiernos territoriales violatoria de los Principios de Descentralización Administrativa y Autonomía y la que crea el Fondo de Compensación Regional que desconocen los preceptos constitucionales de los artículos 360 y 361 que regulan el Régimen de las Regalías.

EN CONSIDERACIÓN A LO ANTERIORMENTE EXPUESTO,

La Comisión Especial de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial de la Cámara de Representantes, propone introducir al Proyecto de LOOT presentado por el Gobierno Nacional, las siguientes modificaciones:

PROYECTO DE LEY NÚMERO 058 DE 2010 CÁMARA

por la cual se expiden Normas Orgánicas de Ordenamiento Territorial.

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1°. *Objeto de la ley.* La presente ley tiene por objeto dictar las normas orgánicas para el ordenamiento del territorio colombiano; enmarcar en las mismas el ejercicio de la actividad legislativa; establecer los principios rectores del ordenamiento; definir el marco institucional e instrumentos para el desarrollo territorial; distribuir competencias entre la Nación y las entidades territoriales y establecer las normas generales para la organización territorial.

Artículo 2°. *Finalidad del ordenamiento territorial.* El ordenamiento territorial es una política de Estado orientada a facilitar el cumplimiento de sus fines esenciales: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; propiciar la participación ciudadana en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

El ordenamiento territorial es un instrumento de planificación y de gestión y un proceso de construcción colectiva de país, tendiente a lograr

una adecuada organización político-administrativa, que facilite el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial, entendido este como el crecimiento socioeconómico equitativo y ambientalmente sostenible.

El ordenamiento territorial promoverá el aumento de la capacidad de gestión y de administración de sus propios intereses para las entidades e instancias de integración territorial, fomentando el traslado de competencias y poder de decisión de los órganos centrales o descentralizados del Gobierno en el orden nacional hacia el nivel territorial pertinente, con la correspondiente asignación de recursos.

El ordenamiento territorial propiciará las condiciones para concertar políticas públicas entre la Nación y las entidades territoriales, con el reconocimiento de la diversidad geográfica, histórica, económica, ambiental, étnica y cultural e identidad regional y nacional.

Artículo 3°. *Principios rectores del ordenamiento territorial.* Además de los principios constitucionales descritos en este artículo, son principios del proceso de ordenamiento territorial los siguientes:

1. **Soberanía y Unidad Nacional.** El ordenamiento territorial propiciará la integridad territorial, su seguridad y defensa, y fortalecerá el Estado social de Derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales.

2. **Autonomía.** Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley.

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

4. **Integración.** Los departamentos y los municipios ubicados en zonas fronterizas pueden adelantar programas de cooperación dirigidos al fomento del desarrollo comunitario, la prestación de los servicios públicos y la preservación del ambiente con entidades territoriales limítrofes de un país vecino siempre que tengan el mismo nivel político y administrativo. Estos procesos deberán contar con el aval del Gobierno Nacional como rector de la política internacional.

5. **Regionalización.** El ordenamiento territorial promoverá el establecimiento de Regiones Administrativas y de Planificación y la proyección de regiones territoriales 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 y hacia donde debe tender el modelo de Estado Republicano Unitario. En tal sentido la creación y el desarrollo de Regiones Administrativas y de Planificación y la regionalización de competencias y recursos públicos se enmarcan en una visión del desarrollo hacia la complementariedad, con el fin de fortalecer la unidad nacional.

6. Sostenibilidad. El ordenamiento territorial conciliará el crecimiento económico, la sostenibilidad fiscal, la equidad social y la sostenibilidad ambiental, para garantizar adecuadas condiciones de vida de la población.

7. Participación. La política de ordenamiento territorial promoverá la participación, concertación y cooperación para que los ciudadanos tomen parte activa en las decisiones que inciden en la orientación y organización territorial.

8. Solidaridad y equidad territorial. Con el fin de contribuir al desarrollo armónico del territorio colombiano, la Nación, las entidades territoriales y las figuras de integración territorial de mayor capacidad política y administrativa, económica y fiscal, apoyarán aquellas entidades de menor desarrollo relativo, en procura de garantizar el acceso equitativo a las oportunidades y beneficios del desarrollo, para elevar la calidad de vida de la población.

9. Diversidad. El ordenamiento territorial reconoce las diferencias geográficas, institucionales, económicas, sociales, étnicas y culturales del país, como fundamento de la unidad e identidad nacional, la convivencia pacífica y la dignidad humana.

10. Gradualidad y flexibilidad. El ordenamiento territorial reconocerá la heterogeneidad de las comunidades y geografías del país y se ajustará a las diferencias relativas de desarrollo entre las diversas regiones (porciones del territorio) que lo integran. Las entidades e instancias de integración territorial se adaptarán progresivamente, para lo cual podrán asignárseles las competencias y recursos que les permitan aumentar su capacidad planificadora, administrativa y de gestión.

11. Prospectiva. El ordenamiento territorial estará orientado por una visión compartida de país a largo plazo, con propósitos estratégicos que guíen el tipo de organización territorial requerida.

12. Paz y convivencia. El ordenamiento territorial promoverá y reconocerá los esfuerzos de convivencia pacífica en el territorio e impulsará políticas y programas de desarrollo para la construcción de la paz, el fortalecimiento del tejido social y la legitimidad del Estado.

13. Asociatividad. El ordenamiento territorial propiciará la formación de asociaciones entre las entidades territoriales e instancias de integración territorial para producir economías de escala, ge-

nerar sinergias y alianzas competitivas, para la consecución de objetivos de desarrollo económico y territorial comunes.

14. Responsabilidad y transparencia. Las autoridades del nivel nacional y territorial promoverán de manera activa el control social de la gestión pública incorporando ejercicios participativos en la planeación, ejecución y rendición final de cuentas, como principio de responsabilidad política y administrativa de los asuntos públicos.

15. Equidad social y equilibrio territorial. La Nación y las entidades territoriales propiciarán el acceso equitativo de todos los habitantes del territorio colombiano a las oportunidades y beneficios del desarrollo, buscando reducir los desequilibrios sociales, económicos y ambientales entre ellas. Así mismo, los procesos de ordenamiento procurarán el desarrollo equilibrado entre áreas urbanas, rurales y costeras de estas en relación con la región.

16. Economía y buen gobierno. La organización territorial del Estado deberá garantizar la autosostenibilidad económica, el saneamiento fiscal y la profesionalización de las administraciones territoriales, por lo que se promoverán mecanismos asociativos que privilegien la reducción del gasto y el buen gobierno en su conformación y funcionamiento.

La ley determinará los principios de economía y buen gobierno mínimos que deberán garantizar los departamentos, los distritos, los municipios, las áreas metropolitanas, sus descentralizadas, así como cualquiera de las diferentes alternativas de asociación, contratos o convenios plan o delegaciones previstas en la presente ley.

TÍTULO II

MARCO INSTITUCIONAL

CAPÍTULO I

Organización institucional

Artículo 4°. De la Comisión de Ordenamiento Territorial, COT. La Comisión de Ordenamiento Territorial, COT, es un organismo de carácter técnico y asesor que tiene como función evaluar, revisar y sugerir al Gobierno Nacional y a las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes la adopción de políticas, desarrollos legislativos y criterios para la mejor organización del Estado en el territorio.

Artículo 5°. Conformación de la COT. La Comisión de Ordenamiento Territorial, COT, estará conformada por:

1. El Director de Asuntos Territoriales del Ministerio del Interior y Justicia.
2. El Alto Consejero para la Competitividad y las regiones de la Presidencia de la República.
3. El Director de Asuntos Territoriales del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

4. Dos expertos asesores de reconocida experiencia en la materia designados por el Congreso de la República, uno por cada Cámara.

5. Un experto asesor de carácter académico especializado en el tema designado por el sector académico.

6. Un representante de los departamentos designados por la Federación Nacional de Departamentos.

7. Un representante de los municipios designados por la Federación Colombiana de Municipios.

8. El Departamento Nacional de Planeación o su delegado.

9. Un representante del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

10. Un representante de las áreas metropolitanas, escogido de común acuerdo entre los directores de las mismas.

11. Un representante de los Distritos Especiales, escogido dentro de los Alcaldes de los mismos.

12. Un representante de los Resguardos Indígenas.

13. Un representante de las ecorregiones.

14. Un representante de las entidades creadas en el marco de los esquemas asociativos de entidades territoriales, definidos en la presente ley, designado entre ellas.

Parágrafo. La Presidencia y Vicepresidencia de la Comisión de Ordenamiento Territorial la ejercerá un miembro de las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes por períodos alternados de un (1) año.

Artículo 6°. Funciones de la COT. Son funciones de la Comisión de Ordenamiento-Territorial, además de las particulares establecidas en la presente ley, las siguientes:

1. Asesorar al Gobierno Nacional y a las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, en la definición de políticas y desarrollos legislativos relativos a la organización territorial del Estado.

2. Revisar, evaluar y proponer las diferentes políticas sectoriales que tengan injerencia directa con el ordenamiento territorial, a iniciativa propia del Gobierno Nacional o de las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial de Senado de la República y de la Cámara de Representantes.

3. Propiciar escenarios de consulta o concertación con los actores involucrados en el ordenamiento territorial.

4. Presentar anualmente a las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de

la República y de la Cámara de Representantes un informe sobre el estado y avances del ordenamiento territorial, según lo establecido en esta ley.

5. Darse su propio reglamento.

6. Las demás que le asignen la Constitución y la ley.

En un término no superior a un año la COT elaborará una propuesta de codificación y compilación de las normas jurídicas vigentes en Colombia sobre organización territorial del Estado y las entidades territoriales. El Gobierno Nacional difundirá ampliamente el resultado de esta labor.

Artículo 7°. Secretaría y Subsecretaría Técnica. La Secretaría y Subsecretaría Técnica de la Comisión de Ordenamiento Territorial la ejercerán los Secretarios de las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes por períodos alternados de un (1) año.

El Secretario Técnico de la COT se encargará de asegurar el apoyo logístico, técnico y especializado que requiera la misma para el cabal desarrollo de sus funciones e invitará a las deliberaciones de la misma a los Ministros, Jefes de Departamento Administrativo respectivos, expertos académicos de diferentes universidades, el sector privado, o a quien juzgue necesario, cuando deban tratarse asuntos de su competencia o cuando se requieran conceptos externos a la Comisión.

La Secretaría Técnica de la COT conformará un comité especial interinstitucional integrado por las entidades del orden nacional competentes en la materia con el fin de prestar el apoyo logístico, técnico y especializado que requiera la comisión para el cabal desarrollo de sus funciones.

Artículo 8°. Comisiones Regionales de Ordenamiento Territorial. La ley creará Comisiones Regionales de Ordenamiento Territorial, con el objeto de establecer y orientar las acciones en esta materia en el ámbito de su jurisdicción y participar en la elaboración del Proyecto Estratégico Regional de Ordenamiento Territorial, acorde con los lineamientos generales establecidos por la COT.

La Comisión de Ordenamiento Territorial establecerá la integración y funciones generales de las Comisiones Regionales y su forma de articulación con los distintos niveles y entidades de gobierno.

En la conformación de las Comisiones Regionales, se observará la composición de la COT, con el fin de garantizar la representación de los sectores público, privado, la academia y la sociedad civil.

CAPÍTULO II

Esquemas asociativos de entidades territoriales

Artículo 9°. Objeto. El Estado promoverá procesos asociativos entre entidades territoriales para la libre y voluntaria conformación de alianzas es-

tratégicas que impulsen el desarrollo, la competitividad y las economías de escala en la organización territorial estatal.

La definición de políticas y modos de gestión regional y subregional no estará limitada a la adición de entidades político administrativas e incluirá alternativas flexibles.

Igualmente, el Estado promoverá procesos asociativos entre entidades territoriales nacionales y las de países vecinos y fronterizos tendientes a la conformación de alianzas estratégicas que promuevan el desarrollo social, económico y cultural. Para tal efecto, deberán contar con el aval del Gobierno Nacional como rector de la política internacional.

Artículo 10. *Esquemas asociativos territoriales.* Constituirán esquemas asociativos territoriales las regiones administrativas y de planificación, las asociaciones de departamentos, las asociaciones de distritos especiales, las provincias administrativas y de planificación, las asociaciones de municipios, el convenio-plan y la delegación.

Artículo 11. *Conformación de asociaciones de entidades territoriales.* Las asociaciones de entidades territoriales se conformarán libremente por dos o más entes territoriales para prestar conjuntamente servicios públicos, funciones administrativas propias o asignadas al ente territorial por el nivel nacional, ejecutar obras de interés común o cumplir funciones de planificación, así como para procurar el desarrollo integral de sus territorios.

Parágrafo 1°. Podrán conformarse diversas asociaciones de entidades territoriales como personas jurídicas de derecho público bajo la dirección y coordinación de las entidades territoriales interesadas, las cuales velarán por la inclusión y participación de la comunidad en la toma de decisiones que sobre el área se adopten.

Parágrafo 2°. En el caso de las áreas metropolitanas deberán conformarse según lo establecido en la Ley 128 de 1994 o la ley que de manera específica las regule.

Artículo 12. *Asociaciones de departamentos.* Dos o más departamentos geográficamente podrán asociarse para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y el cumplimiento de funciones administrativas propias, mediante convenio o contrato-plan suscrito por los gobernadores respectivos, previamente autorizados por las asambleas departamentales.

Artículo 13. *Asociaciones de Distritos Especiales.* Dos o más Distritos especiales podrán asociarse para organizar conjuntamente la prestación de servicios o la ejecución de obras públicas de interés común mediante convenio, siempre y cuando que no se alteren las características esenciales de cada uno de ellos. El respectivo convenio será suscrito por los Alcaldes Mayores de cada Distrito, previamente autorizados por sus respectivos Concejos.

Artículo 14. *Asociaciones de municipios.* Dos o más municipios de un mismo departamento o de varios departamentos, podrán asociarse mediante convenio o contrato plan administrativa y políticamente para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y el cumplimiento de funciones administrativas propias, mediante convenio o contrato-plan suscrito por los alcaldes respectivos, previamente autorizados por los concejos municipales o distritales y para el ejercicio de competencias concertadas entre sí en un marco de acción que integre sus respectivos planes de desarrollo en un modelo de planificación integral conjunto.

Artículo 15. *Asociaciones de las áreas metropolitanas.* Dos o más áreas metropolitanas de un mismo departamento o de varios 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, mediante convenio o contrato-plan suscrito por los Directores de las áreas metropolitanas respectivas, previamente autorizados por sus juntas metropolitanas.

El convenio o contrato plan se asimilará para los efectos legales a un convenio interadministrativo, en el cual se establecerán las competencias específicas para delegar o transferir entre las distintas entidades territoriales, según el ámbito de su objeto.

Para los efectos de esta ley se considera a las áreas metropolitanas como esquemas asociativos de integración territorial y actuarán como instancias de articulación del desarrollo municipal, en virtud de lo cual serán beneficiarias de los mismos derechos y condiciones de los esquemas asociativos de entidades territoriales previstos en la presente ley.

Artículo 16. *Asociaciones de regiones.* Dos o más departamentos geográficamente podrán asociarse para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y el cumplimiento de funciones administrativas propias, mediante convenio o contrato-plan suscrito por los gobernadores respectivos, previamente autorizado por las asambleas departamentales.

Artículo 17. *Provincias administrativas y de planificación.* Dos o más municipios geográficamente contiguos de un mismo departamento podrán solicitar al órgano competente, la constitución de una provincia administrativa y de planificación con el propósito de organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional, el cumplimiento de funciones administrativas propias o el desarrollo de proyectos de desarrollo integral.

Parágrafo. Corresponde a las Asambleas Departamentales crear las provincias, previa autorización de los respectivos concejos municipales.

Artículo 18. *Naturaleza y funcionamiento de los esquemas asociativos.* Las asociaciones de de-

partamentos, las provincias y las asociaciones de municipios son entidades administrativas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los entes que la conforman.

Las asociaciones de departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación, previa autorización de sus asambleas departamentales.

En ningún caso las entidades territoriales que se asocien podrán generar gastos de funcionamiento adicionales con cargo a su presupuesto o al presupuesto general de la Nación, ni incrementar la planta burocrática de las respectivas entidades que las conformen.

El acto de constitución de la región administrativa y de planificación 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.

Artículo 19. *Contratos o convenios plan.* La Nación podrá contratar o convenir con las entidades territoriales y con las asociaciones de entidades territoriales, la ejecución asociada de proyectos estratégicos de desarrollo territorial. En los contratos plan que celebren la Nación y las entidades territoriales o estas entre sí, se establecerán los aportes que harán, así como las fuentes de financiación respectivas.

La Nación también podrá contratar con las asociaciones de entidades territoriales la ejecución de programas del Plan Nacional de Desarrollo, cuando lo considere pertinente y el objeto para el cual fueron creadas dichas asociaciones lo permita, previa aprobación de su órgano máximo de administración, atendiendo los principios consagrados en la presente ley.

Artículo 20. *Delegación.* La Nación y los diferentes órganos del nivel central podrán delegar en las entidades territoriales o en los diferentes esquemas asociativos territoriales y en las áreas metropolitanas, por medio de convenios o contratos plan, atribuciones propias de los organismos y entidades públicas de la Nación, así como de las entidades e institutos descentralizados del orden nacional.

En la respectiva delegación se establecerán las funciones y los recursos para el adecuado cumplimiento de los fines de la administración pública a cargo de estas.

CAPÍTULO III

Política Legislativa en materia de ordenamiento territorial

Artículo 21. *Objetivos generales de la legislación territorial.* La ley promoverá una mayor delegación de funciones y competencias del nivel nacional hacia el orden territorial, la eliminación

de duplicidades entre la administración central y descentralizada y los entes territoriales, el fortalecimiento de la Región Administrativa y de Planificación y el Departamento, la acción conjunta y articulada de los diferentes niveles de gobierno a través de alianzas, asociaciones y convenios de delegación, el diseño de modalidades regionales de administración para el desarrollo de proyectos especiales y el incremento de la productividad y la modernización de la administración municipal.

Artículo 22. *Diversificación, fortalecimiento y modernización del régimen departamental.* La racionalización del régimen jurídico de los departamentos parte del reconocimiento de sus diferencias y fortalezas específicas. A partir de este principio y con el objeto de mejorar la administración departamental y de asegurar una más eficiente prestación de los servicios públicos, la ley establecerá regímenes especiales y diferenciados de gestión administrativa y fiscal para uno o varios departamentos.

Para tal efecto la ley podrá establecer capacidades y competencias distintas a las señaladas para los departamentos en la Constitución de acuerdo con el artículo 302 de la Carta Política.

La ley graduará y eventualmente integrará las capacidades y competencias departamentales de acuerdo con la población, recursos económicos y naturales y circunstancias sociales, culturales y ecológicas de los departamentos.

Para la creación de departamentos, la ley ordinaria no podrá establecer requisitos adicionales a los exigidos por la Constitución y en esta ley.

Artículo 23. *Creación de departamentos.* La creación de Departamentos cuyos territorios correspondan parcial o totalmente a una o varias regiones administrativas y de planeación, deberá contar con la autorización del Comité de Ordenamiento Regional, del Departamento de Planeación Nacional y de las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, previa convocatoria a consulta popular, de acuerdo a los lineamientos legales establecidos por el legislador y la Constitución.

Artículo 24. *Diversificación de los regímenes municipales por categorías.* Con el propósito de democratizar y hacer más eficiente y racional la administración municipal, la ley, con fundamento en el artículo 320 de la Constitución Política, establecerá categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, y señalará, a los municipios pertenecientes a cada categoría, distinto régimen en su organización, gobierno y administración.

Artículo 25. *Del régimen fiscal especial para las áreas metropolitanas.* En desarrollo de lo previsto en el artículo 319 de la Constitución Política, además de los recursos que integran el patrimonio y renta de las áreas metropolitanas, el proyecto de constitución de la misma regulado por el artículo

5° de la Ley 128 de 1994 debe precisar las fuentes de los aportes de las entidades territoriales que formarán parte de la misma, así como los porcentajes de tales aportes.

En las áreas metropolitanas que se encuentren constituidas a la fecha de la presente ley, cada concejo municipal a iniciativa de su alcalde expedirá un acuerdo en el que se señalen las fuentes de los aportes a los que se compromete el respectivo municipio con destino a la financiación de las funciones de la entidad, así como los porcentajes de dicha participación.

El acto administrativo que constituya un Área Metropolitana se considerará norma general de carácter obligatorio a la que tendrá que regirse cada concejo municipal al momento de aprobar el presupuesto anual de la respectiva entidad miembro.

Parágrafo. Cuando se produzca la anexión de nuevos municipios al área metropolitana, el acto que protocolice dicha anexión deberá contener los elementos previstos en el presente artículo.

TÍTULO III DE LAS COMPETENCIAS CAPÍTULO I

Principios para el ejercicio de las competencias

Artículo 26. *Definición de competencia.* Para los efectos de la presente ley, se entiende por competencia la facultad o poder jurídico que tienen la Nación, las entidades territoriales y las figuras de integración territorial para atender de manera general responsabilidades estatales.

Artículo 27. *Principios del ejercicio de competencias.* Además de los que el artículo 209 de la Constitución Política contempla como comunes de la función administrativa, son principios rectores del ejercicio de competencias, los siguientes:

1. **Coordinación.** La Nación y las entidades territoriales deberán ejercer sus competencias de manera articulada, coherente y armónica. En desarrollo de este principio, las entidades territoriales se articularán con las autoridades nacionales y regionales, con el propósito especial de garantizar los derechos colectivos y del ambiente establecidos en la Constitución Política.

2. **Concurrencia.** La Nación y las entidades territoriales desarrollarán oportunamente acciones conjuntas en busca de un objeto común, cuando así esté establecido, con respeto de su autonomía.

3. **Subsidiariedad.** La Nación, las entidades territoriales y los esquemas de integración territorial apoyarán en forma transitoria y parcial, a las entidades de menor desarrollo económico y social en el ejercicio de sus competencias, cuando se demuestre su imposibilidad de ejercer debidamente determinadas competencias. El Gobierno Nacional desarrollará la materia.

4. **Complementariedad.** Para completar o perfeccionar la prestación de servicios a su cargo, y

el desarrollo de proyectos regionales, las entidades territoriales podrán utilizar mecanismos como los de asociación, cofinanciación y/o convenios.

5. **Eficiencia.** La Nación, las entidades territoriales y los esquemas de integración territorial garantizarán que el uso de los recursos públicos y las inversiones que se realicen en su territorio, produzcan los mayores beneficios sociales, económicos y ambientales.

6. **Equilibrio entre competencias y recursos.** Las competencias se trasladarán, previa asignación de los recursos fiscales para atenderlas de manera directa o asociada.

7. **Gradualidad.** La asunción de competencias asignadas por parte de las entidades territoriales se efectuará en forma progresiva y flexible, de acuerdo con las capacidades administrativas y de gestión de cada entidad.

8. **Responsabilidad.** La Nación, las entidades territoriales y las figuras de integración territorial asumirán las competencias a su cargo, previendo los recursos necesarios sin comprometer la sostenibilidad financiera del ente territorial, garantizando su manejo transparente.

CAPÍTULO II

Competencias en materia de ordenación del territorio

Artículo 28. *Distribución de competencias en materia de ordenación del territorio.* Son competencias de la Nación y de las entidades territoriales en materia de ordenación del territorio, las siguientes:

1. De la Nación

Establecer la política general de ordenamiento del territorio en los asuntos de interés nacional: áreas de parques nacionales y áreas protegidas; localización de grandes proyectos de infraestructura; localización de formas generales de uso de la tierra de acuerdo con su capacidad productiva en coordinación con lo que disponga el desarrollo de la Ley del Medio Ambiente; determinación de áreas limitadas en uso por seguridad y defensa; los lineamientos del proceso de urbanización y el sistema de ciudades; los lineamientos y criterios para garantizar la equitativa distribución de los servicios públicos e infraestructura social de forma equilibrada en las regiones, y la conservación y protección de áreas de importancia histórica y cultural, definir los principios de economía y buen gobierno mínimos que deberán cumplir los departamentos, los Distritos, los municipios, las áreas metropolitanas, y cualquiera de las diferentes alternativas de asociación, contratos o convenios plan o delegaciones previstas en la presente ley.

2. Del Departamento

Establecer directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad o porciones específicas de su territorio, especialmente en áreas de conurbación con el fin de determinar los escenarios de uso y ocupación del espacio, de acuerdo con el potencial óptimo del ambiente y en función de los

objetivos de desarrollo, potencialidades y limitantes biofísicos, económicos y culturales; definir las políticas de asentamientos poblacionales y centros urbanos, de tal manera que facilite el desarrollo de su territorio; orientar la localización de la infraestructura física-social de manera que se aprovechen las ventajas competitivas regionales y se promueva la equidad en el desarrollo municipal, concertando con los municipios el ordenamiento territorial de las áreas de influencia de las infraestructuras de alto impacto; integrar y orientar la proyección espacial de los planes sectoriales departamentales y los de sus municipios.

En desarrollo de sus competencias, los departamentos podrán articular sus políticas, directrices y estrategias de ordenamiento físico-territorial con los planes, programas, proyectos y actuaciones sobre el territorio, mediante la adopción de planes de ordenamiento para la totalidad o porciones específicas de su territorio.

3. De los Distritos Especiales

Dividir el territorio distrital en localidades, de acuerdo a las características sociales de sus habitantes y atribuir competencias y funciones administrativas; organizarse como áreas metropolitanas, siempre que existan unas relaciones físicas, sociales y económicas que den lugar al conjunto de dicha característica y coordinar el desarrollo del espacio territorial integrado por medio de la racionalización de la prestación de sus servicios y la ejecución de obras de interés metropolitano; dirigir las actividades que por su denominación y su carácter les corresponda.

4. Del Municipio

Los municipios deberán formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio, reglamentar de manera específica los usos del suelo, en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes, optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos.

5. De las Áreas Metropolitanas

Al nivel metropolitano le corresponde la elaboración de planes integrales de desarrollo metropolitano con perspectiva de largo plazo, incluyendo el componente de ordenamiento físico territorial y el señalamiento de las normas obligatoriamente generales que definan los objetivos y criterios a los que deben acogerse los municipios al adoptar los planes de ordenamiento territorial en relación con las materias referidas a los hechos metropolitanos, de acuerdo con lo previsto en la Ley de Áreas Metropolitanas.

CAPÍTULO III

Conflictos de competencia

Artículo 29. *Definición.* Toda reclamación de violación a las normas orgánicas de distribución de competencias por parte de la Nación o de una entidad territorial, y de las respectivas entidades

descentralizadas, así como los conflictos de límites entre entidades territoriales, se consideran conflictos de competencias.

Artículo 30. Trámite y Jurisdicción. Los conflictos de competencia entre la Nación y una entidad territorial, o de estas entre sí, serán de conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, mediante un trámite sumario que será reglamentado por la ley.

En todo caso para la adopción de las providencias emitidas dentro del trámite de resolución de conflictos de competencias de que trata el presente artículo se requerirá el concepto especializado de la Comisión de Ordenamiento Territorial.

Artículo 31. Competencia. Para la resolución de los conflictos de competencia entre la Nación y una entidad territorial, o de estas entre sí, se tendrá en cuenta lo siguiente:

1. Cuando se trate de conflictos dentro de un solo departamento, la demanda será resuelta por el respectivo Tribunal Administrativo.

2. Cuando se trate de conflictos que trasciendan los límites de un único departamento, la demanda será resuelta por el Consejo de Estado.

TÍTULO IV

DE LAS REGIONES ADMINISTRATIVAS Y DE PLANIFICACIÓN

Artículo 32. *Regiones Administrativas y de Planificación.* Previa autorización de sus respectivas asambleas o del Concejo del Distrito Capital, los gobernadores de dos o más departamentos o de estos y el Alcalde Mayor de Bogotá podrán constituir mediante convenio la región administrativa y de planificación que consideren necesaria para promover el desarrollo económico de sus territorios y el mejoramiento social de sus habitantes.

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

La Nación dará prioridad a la cofinanciación de proyectos estratégicos de las regiones administrativas y de planificación, previo cumplimiento de los requisitos y condiciones previstos en la normativa vigente.

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

Artículo 33. *Consejo Regional de Planeación.* Créase el Consejo Regional de Planeación como instancia técnica y asesora de la Región Administrativa de Planificación. El Consejo Regional de Planeación estará integrado por los gobernadores de los departamentos de la región que la conformen con una presidencia pro t mpore, por el término que la región establezca en el acto de constitución y creación.

Artículo 34. *Financiación.* El funcionamiento de las Regiones Administrativas y de Planificación se financiará con cargo a los recursos del Fondo

que se crea en esta ley y de acuerdo con la destinación que para el efecto establezca la normatividad vigente en las condiciones que defina el Gobierno Nacional.

Las entidades territoriales que conformen una Región Administrativa y de Planificación podrán destinar recursos para el financiamiento de la misma.

Artículo 35. Fondo de Desarrollo Regional. Créase el Fondo de Desarrollo Regional en los términos del inciso séptimo del artículo 2° del Acto Legislativo número 013 de 2010, como un mecanismo de equidad entre las entidades territoriales del país, el cual tendrá como finalidad la financiación de proyectos regionales de desarrollo.

A este Fondo tendrán acceso todas las regiones del país, tendrá duración indefinida y se financiará con el porcentaje de los recursos del Fondo de Competitividad Regional que le correspondan, en las condiciones fijadas en el inciso octavo del artículo 2° del Acto Legislativo número 013 de 2010.

El Gobierno Nacional reglamentará las condiciones de operación, funcionamiento e inversión de este Fondo.

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

Parágrafo. El Congreso de la República tramitará la iniciativa legislativa correspondiente que permita dar cumplimiento a las previsiones señaladas en el presente artículo.

TÍTULO V DISPOSICIONES FINALES

Artículo 37. Desarrollo y armonización de la legislación territorial. El Gobierno Nacional pre-

sentará al Congreso las iniciativas de reformas legislativas correspondientes a la expedición del régimen especial para los departamentos, la reforma del régimen municipal orientada por las prescripciones del artículo 320 de la Constitución Política y la reforma de la legislación en materia de áreas metropolitanas.

Parágrafo 1°. El Congreso, a iniciativa del Gobierno, expedirá un Código de Régimen Departamental, un código de régimen distrital y un código de régimen municipal que integre la legislación vigente sobre la materia.

Parágrafo 2°. En virtud de lo establecido en el artículo 329 de la Constitución Política el Gobierno Nacional expedirá norma especial que reglamente lo relativo a la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas, acogiendo los principios de participación democrática, autonomía y territorio, en estricto cumplimiento de los mecanismos especiales de consulta previa.

En desarrollo de esta norma y cuando corresponda, el Gobierno Nacional hará la delimitación correspondiente, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial, en todo caso con la participación de los representantes de las comunidades indígenas en dicho proceso.

Artículo 38. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

Adolfo León Rengifo Santibáñez, Presidente, Comisión Ordenamiento Territorial; *Victor Hugo Moreno Bandeira*, Vicepresidente, Comisión Ordenamiento Territorial; *Benjamín Niño Flórez*, Secretario General, Comisión Ordenamiento Territorial.