

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES

**FORO DESCENTRALIZACIÓN Y
ORDENAMIENTO TERRITORIAL:
RETOS Y PERSPECTIVAS PARA EL
2019**

**PLATAFORMA LEGISLATIVA
INTEGRAL SOBRE
ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

GREGORIO ELJACH PACHECO

CONSIDERACIONES PRELIMINARES

- La Constitución Política de 1991 estableció en materia de organización territorial un régimen híbrido denominado **Estado Unitario Complejo**,
- a) EN MATERIA DE O.T. LA C.P./91 NO ES SISTEMÁTICA NI COHERENTE: Contiene los tres modelos de tipo de Estado: **Unitario** (Centralista), **Federal** (Autonomía Territorial), **Regional** (RAP y RET):
- b) No maneja unos conceptos unificados. Habla de: **Distribución** de competencias(288), **asignación** de competencias(151), **establecimiento** de competencias(150, NUM 4), como si fueran lo mismo.

CONSIDERACIONES PRELIMINARES

- c) No es rigurosa en cuanto al principio constitucional de Reserva de Ley Orgánica (desvirtúa su propia definición).
- d) Tiene **contradicciones** evidentes, por ejemplo:
 - art. 286 vs art. 329 (ETIS) – Todavía no “son”
 - art. 287 num 3 vs 338 – Solo Congreso los crea.
 - 151 vs 105 – Ley Orgánica o Estatuto.
 - 150 num 4 vs 297 – Departamentos creados por Ley.
- e) De todo los elementos del territorio (suelo, subsuelo, espacio aéreo, mar territorial etc.), solo se aplica a la parte de superficie terrestre de la zona continental y desconoce los otros elementos que integran el territorio.
- f) El O.T. de la C. P./91 solo está dirigido a la organización Político-Administrativa y deja de lado lo ambiental, lo económico y lo social.

CONSIDERACIONES PRELIMINARES

- En los 16 años de vigencia la C.P. del 91 se ha modificado 23 veces, varias veces en artículos que afectan sensiblemente el régimen territorial (299, 356, 357, 55, etc) y aún no se ha expedido la LOOT.
- Ante el vacío legislativo la **Corte Constitucional** ha señalado los derroteros generales del proceso de organización territorial, operando como **legislador complementario**.
- La jurisprudencia ha permitido que la legislación sobre asuntos territoriales se expida fragmentadamente y no en una única LOOT (Sent. C-600A/95).
- En la actualidad el nuevo régimen político constitucional (partidos, periodos, bancadas, reelección) **especialmente en cuanto a partidos políticos, circunscripciones** hace mas notoria la falta de legislación actualizada sobre la distribución espacial del poder.

CONSIDERACIONES PRELIMINARES

- No obstante, ni gobiernos nacionales ni partidos políticos han definido claramente sus plataformas ideológicas o programas estratégicos sobre organización territorial del Estado en forma integral.
- En la realidad “en Colombia hay mucho mas territorio que Estado; poco Estado y mucho gobierno; mas Presidente que Gobierno” y se ha continuado la línea de centralismo político con un poco de descentralización.
- La existencia de guerrillas, narcotráfico, paramilitares, perturban sensiblemente la gobernabilidad territorial y en los procesos de paz no se han considerado los aspectos territoriales.

LOOT UNICA O LEGISLACION SOBRE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

- Del texto constitucional, de la doctrina nacional y extranjera, de la jurisprudencia patria y, especialmente, de la **praxis legislativa** ocurrida hasta ahora, no es conveniente ni oportuno reunir todo el régimen jurídico de la organización territorial del estado en una **única LOOT**.
- En consecuencia el régimen territorial colombiano está y deberá estar integrado por normas constitucionales (dogmáticas y orgánicas) y diversos tipos de leyes (orgánicas, ordinarias).
- Sobre la legislación del régimen territorial tienen especial incidencia la normativa orgánica sobre planificación y sobre presupuesto. Es dramática la influencia que en el arreglo territorial ejercen las normas fiscales (titulo XII arts. 356, 357) y los sucesivos cambios de regímenes de reparto de los ingresos (situado fiscal, participación, transferencias, etc.). Amén del régimen tributario de las entidades territoriales.

LOOT UNICA O LEGISLACION SOBRE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

- Así las cosas, la normativa jurídica de tipo legislativo sobre el territorio en Colombia estará compuesta por normas **constitucionales**, varias leyes **orgánicas** (“temáticas”), muchas leyes **ordinarias**.
- En algunos asuntos trascendentales se siguen aplicando **leyes preconstituyentes** (DL 1222 de 1986, Ley 10/78, Ley 69/32, Leyes 12 y 14/83, Ley 9/89, etc).
- Sin embargo, se ha avanzado sectorialmente en temas como POT, ordenamiento de cuencas, áreas metropolitanas, distritos, reparto de competencias administrativas, endeudamiento de las entidades territoriales, etc.
- Por mandato constitucional expreso, a veces en forma antitécnica algunos temas están petrificados al tipo de legislación orgánica aún tratándose de temas accesorios o no esenciales.

INTEGRACIÓN DE UN RÉGIMEN JURIDICO TERRITORIAL EN COLOMBIA (DERECHO TERRITORIAL COLOMBIANO)

DE RANGO CONSTITUCIONAL:

- Definir claramente el **tipo de estado** a construir en lo territorial (unitario-descentralizado, federal, regional) y concretar las modalidades de entidades territoriales a: locales (municipios, distritos, etis), intermedias (solo departamentos) y las demás escalas tomarlas como unidades de planificación y gestión (art.285).
- Promover gradualmente el desarrollo de la **autonomía** en lo territorial y no reducir la relación estado central-entidades territoriales a la descentralización.

INTEGRACIÓN DE UN RÉGIMEN JURIDICO TERRITORIAL EN COLOMBIA (DERECHO TERRITORIAL COLOMBIANO)

DE RANGO CONSTITUCIONAL:

- **Propuestas de la mesa de trabajo:** Incluir en el artículo 327 superior a **todos los distritos** existentes en la actualidad (separación de circunscripciones) y modificar los artículos 306 y 307 para permitir que las regiones se puedan constituir con departamentos completos o **porción de los mismos**, lo mismo que en el caso de Bogotá D.C., (art. 325 y 326)

INTEGRACIÓN DE UN RÉGIMEN JURIDICO TERRITORIAL EN COLOMBIA (DERECHO TERRITORIAL COLOMBIANO)

DE RANGO LEGAL ORGÁNICO:

- Todos los temas que expresamente la Constitución afecta con el principio de reserva de ley a las orgánicas (a cargo del MIJ).
- Todos los temas que mediante el método de **interpretación sistemático, histórico y finalístico** se concluya que corresponden al tipo de ley orgánica.
- Toda la legislación de tipo orgánica ya expedida sobre temas específicos de ordenamiento territorial (leyes 60, 128, 768, 715, etc).

INTEGRACIÓN DE UN RÉGIMEN JURIDICO TERRITORIAL EN COLOMBIA (DERECHO TERRITORIAL COLOMBIANO)

- Nuevo régimen jurídico de los grandes conglomerados humanos (no urbanos) tales como **áreas metropolitanas**, **distritos**, **distritos metropolitanos**, **ciudades-región**, régimen jurídico orgánico para reorganizar el Distrito capital de Bogotá.
- Normativa sobre autonomía, principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, desarrollo de los derechos y garantías institucionales de rango constitucional que protegen a las entidades territoriales.
- Desarrollo de los mandatos constitucionales de los art. 302 (departamentos) y 320 (municipios) .
- Institucionalidad para la gestión legislativa y el control político del ordenamiento territorial (COT Constitucional o Comisiones Octavas).

INTEGRACIÓN DE UN RÉGIMEN JURIDICO TERRITORIAL EN COLOMBIA (DERECHO TERRITORIAL COLOMBIANO)

- DE RANGO LEGAL ORDINARIO
- Ajustes al régimen municipal
- Nuevo régimen departamental
- Regiones administrativas y de planificación
- Provincias administrativas y territoriales
- Leyes ya expedidas: 99, 105, 358, 388, 810, etc.
- Mar territorial.
- Departamentales.

INTEGRACIÓN DE UN RÉGIMEN JURIDICO TERRITORIAL EN COLOMBIA (DERECHO TERRITORIAL COLOMBIANO

DE RANGO LEGAL ORGÁNICO:

- Regiones insulares
- Áreas litorales y costeras del territorio continental
- Revisión de límites, solución de conflictos limítrofes y publicación del mapa oficial.
- Definición legal de la estructura organizativa mediante la que el Gobierno Central (Ministerios) ejercerá las funciones de cancillería del interior (relaciones entre el Gobierno Central y las Entidades Territoriales sobre la base de los principios de descentralización integral y autonomía territorial.
- Reasignación de algunas competencias actualmente en cabeza de organismos centrales, a entidades territoriales (Departamentos, Distritos y Capitales)
- Modernización del Régimen Tributario de las Entidades Territoriales.