

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY 024 (20 de julio de 2007)

Por la cual se expiden normas orgánicas en materia de ordenamiento territorial

SIGNIFICADO CONSTITUCIONAL, POLÍTICO E HISTORICO DE LA LEY ORGANICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Colombia es una República Unitaria, Descentralizada y Autonómica. Según la Corte Constitucional: “Estos principios constitutivos del Estado colombiano tienen una gran significación, por cuanto implican, que las entidades territoriales tienen derechos y competencias propios que deben ser protegidos, dentro del marco de una república unitaria, de las interferencias de otras entidades y, en especial de la Nación. Esto, a su vez, se articula con la eficiencia de la administración y la protección de los mecanismos de participación ciudadana, puesto que la autonomía territorial permite un mayor acercamiento entre la persona y la administración pública.” (Corte Constitucional Sentencia, C/600 A de 1995)

Esa triada de fundamentos pueden parecer inicialmente contradictorios, pero son los que nutren e irrigan toda la legislación relacionada con la distribución de competencias entre la Nación, el Estado central, y las entidades territoriales, que no pueden ser otra realidad diferente que el servicio a la comunidad, la promoción de la prosperidad general y la garantía plena de la efectividad de los principios, derechos y deberes que la Constitución consagra a favor de todos los asociados, primando la dignidad humana, el trabajo, la solidaridad y la prevalencia del interés general frente al particular.

El Estado central es una reproducción macro política del municipio, uno y otro están constituidos por un territorio, una población y el imperio de una soberanía emanada del pueblo; por ello toda decisión que afecte los intereses y la voluntad populares resquebraja la unidad nacional y atenta contra la autonomía de las entidades territoriales que integran los conceptos de Estado y Nación, sintetizadores de unos deberes sociales irrenunciables por cada ente local.

La articulación de lo local con el Estado central debe ser el resultado del pleno reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana partiendo del reconocimiento, sin discriminación alguna, de los derechos de la persona humana, única razón de ser de la existencia de una organización política.

Luego de más de dieciséis años de promulgada la Constitución Política de 1991 el Estado colombiano no ha podido expedir la segunda norma jurídica en importancia, a través de su órgano legislativo, como lo es la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Quiso el constituyente que dicho precepto legal sujetara el ejercicio de la actividad legislativa en materias específicas y muy especialmente en lo relacionado con la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales y la distribución de las mismas entre la Nación (Estado Central) y los entes territoriales conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

Todos los intentos han sido fallidos y el proyecto que logró superar los dos debates en el Senado de la República se archivo en la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes en el 2004, en virtud de que fue atendido el concepto de la Comisión de Vigilancia del Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial que considero que el texto aprobado en el Senado incurría en vicios de inconstitucionalidad.

Así las cosas, hemos retomado dicho concepto y sobre él y la experiencia acumulada de más de diez proyectos se ha reiniciado la tarea encaminada a presentar un nuevo proyecto de ley, síntesis de todos los anteriores pero con las innovaciones propias del actual momento. Los aportes que el Gobierno Central a través de sus Ministerios y del Departamento Nacional de Planeación ha efectuado, así como el que han allegado las entidades territoriales a través de sus organizaciones, los pueblos indígenas, las comunidades negras, los raizales, El Consejo Nacional de Planeación y la Academia han fortalecido el proyecto que hoy presentamos. Aquí el debate será amplio y de cara abierta a la comunidad, orientado por el principio de la Participación Ciudadana, herramienta fundamental para la democratización del proceso de la formación de las leyes.

El artículo 38 Transitorio de la Constitución Política le impuso al Gobierno Nacional la obligación de organizar e integrar una Comisión de Ordenamiento Territorial la cual al término de su encargo en el informe respectivo expuso los siguiente: “Con el fin de cumplir el cometido de la Constitución (Art. 288 C.P.) habrá de expedirse una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que contemple, en lo pertinente, las condiciones de conformación y funcionamiento de todas la entidades territoriales, tanto las establecidas como las nuevas, de tal manera que se deriven de aquella ley orientaciones claras para cada una de las entidades, y para su desarrollo en sucesivas leyes especiales. Estas leyes deben respetar y reproducir, con más decisión de lo hecho hasta ahora, el espíritu y la letra de la Constitución Política en cuanto a la descentralización administrativa y la autonomía de las entidades territoriales”

Además, la urgencia de la expedición de la ley orgánica de ordenamiento territorial la manifestó el Magistrado RODRIGO ESCOBAR GIL quien en la aclaración de voto en la sentencia C/920 de 2001 expresó lo siguiente: “(...) **9.** *Con base en las anteriores consideraciones, la norma acusada debió declararse inexecutable, como en efecto aconteció, y a tal declaración debió, en mi concepto, acompañarse un llamado al legislador para que expida la legislación orgánica de ordenamiento territorial que permita que en éste y en otros casos la actividad del legislador ordinario se desenvuelva dentro de los parámetros que se derivan de la Constitución*”.

Siguiendo el hilo del texto constitucional de 1991 emanado del artículo primero y cuyo desarrollo se encuentra fundamentalmente en el Título XI (artículos 285 a 331) y en los artículos 101 incisos 3ro y 4to, 105, 150 numeral 4, 356 y 357 de la Carta Política se puede afirmar que buena parte del conflicto social y político que vive el país es consecuencia de la ausencia de una legislación que de pleno cumplimiento al principio fundamental de la autonomía de las entidades territoriales.

En esta oportunidad, el Congreso de la República, escuchara desde el más humilde vocero de la vereda y del corregimiento, más apartado del centro del país, hasta el Alcalde Mayor de Bogotá D.C. Esta es una invitación formal a todos los actores del ordenamiento territorial

colombiano para fortalecer la descentralización, a fin de alcanzar el pleno desarrollo y la autonomía de las entidades territoriales.

FUNDAMENTOS JURISPRUDENCIALES

En sentencia C/600 A de 1995 la Corte Constitucional al asumir el estudio de demanda de inconstitucionalidad contra la ley 60 de 1993, mediante la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, preciso lo siguiente:

“(…) 10- La Constitución no trata de manera clara en un solo artículo o capítulo el contenido general de la legislación orgánica territorial sino que varias disposiciones situadas en diferentes títulos de la Carta aluden a ella. Así, encontramos de manera expresa referencias a la legislación orgánica de ordenamiento territorial en los siguientes casos:

- La asignación de competencias normativas a las entidades territoriales (CP art. 151).
- La distribución general de competencias entre la Nación y las entidades territoriales (CP art. 288).
- Los requisitos para la formación de nuevos departamentos (CP art. 297).
- La condiciones para solicitar la conversión de una Región en entidad territorial (CP art. 307).
- Los principios para la adopción del estatuto especial de cada región, así como 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 (CP art. 307).
- El régimen administrativo y fiscal especial de las áreas metropolitanas, así como los mecanismos que garanticen la adecuada participación de las autoridades municipales en los órganos de administración de estas áreas (CP art. 319).
- Igualmente la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de los municipios a las áreas metropolitanas (CP art. 319).
- Las condiciones para la conformación de entidades territoriales indígenas (CP art. 329).

11- Esta breve presentación de estos artículos muestra que la Carta no es sistemática en la definición del contenido del ordenamiento orgánico territorial, puesto que los temas son bastante diversos. Además, una interpretación literal y restrictiva del texto constitucional, según la cual sólo correspondería a este tipo de legislación aquello expresamente señalado por estos artículos de la Carta, conduce a ciertas ambigüedades e inconsistencias.

Así, no se entiende muy bien por qué si esta legislación se refiere a las entidades territoriales (CP arts 151 y 288), la Constitución ordena una amplia regulación orgánica de las áreas metropolitanas (CP art. 319), que no son propiamente entidades territoriales (CP art. 286), mientras que, conforme al tenor literal, no incluye expresamente en este tipo de legislación los requisitos de formación ni el estatuto básico de las provincias, que sí pueden constituirse como entidades territoriales (CP art. 286). En efecto, el artículo 321 de la Carta, que regula las provincias, no se refiere a la legislación orgánica territorial sino únicamente a la ley.

Además, en otros eventos, la Constitución no utiliza de manera expresa la palabra "orgánica" pero un análisis sistemático y finalístico indica con claridad que se trata de un contenido propio de la legislación orgánica territorial, como los muestran los siguientes dos casos.

Así, el artículo 105 señala que la realización de consultas populares departamentales y municipales "sobre asuntos de competencia del respectivo departamento o municipio" deberá efectuarse de conformidad con "los requisitos y formalidades que señale el estatuto general de la organización territorial y en los casos que éste determine". Igualmente, el artículo 150 ordinal 4º señala que dentro de las funciones del Congreso al expedir las leyes se encuentra la de "definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias." Para la Corte es entonces claro que estos dos artículos -así como otros de la Carta- contienen ciertas materias propias de la legislación orgánica territorial, a pesar de que la Constitución no utilice de manera expresa la expresión "ley orgánica".

12- El anterior análisis muestra entonces que el criterio puramente literal no es suficiente ni adecuado para delimitar el contenido general de la legislación orgánica territorial, por cuanto si bien es indudable que todo aquello que la Constitución señala expresamente como orgánico territorial -los artículos reseñados en el fundamento jurídico 10 de esta sentencia- debe estar incluido en esa legislación, también hay otros contenidos que la Carta tácitamente ha deferido a este tipo de estatuto, aun cuando los artículos constitucionales respectivos no hayan utilizado, de manera literal, la expresión "ley orgánica de ordenamiento territorial". Por ello, la determinación del contenido general de esta legislación requiere de una interpretación sistemática y finalística, esto es, una hermenéutica que ligue aquellos artículos que expresamente hablan de legislación orgánica de ordenamiento territorial con los principios constitutivos del Estado colombiano.

13- Ahora bien, Colombia es una república unitaria, descentralizada y autónoma (CP art. 1º). Estos principios constitutivos del Estado colombiano tienen una gran significación, por cuanto implican, como esta Corporación ya lo ha reconocido en diversas sentencias, que las entidades territoriales tienen derechos y competencias propios que deben ser protegidos, dentro del marco de una república unitaria, de las

interferencias de otras entidades y, en especial de la Nación¹. Esto, a su vez, se articula con la eficiencia de la administración y la protección de los mecanismos de participación ciudadana, puesto que la autonomía territorial permite un mayor acercamiento entre la persona y la administración pública. Al respecto, ha manifestado esta Corte:

*"La fuerza de la argumentación a favor de la autonomía regional, seccional y local radica en el nexo con el principio democrático y en el hecho incontrovertible de ser las autoridades locales las que mejor conocen las necesidades a satisfacer, las que están en contacto más íntimo con la comunidad y, sobre todo, las que tienen en últimas el interés, así sea político, de solucionar los problemas locales. Es el auto-interés operando, con tanta eficiencia como puede esperarse que lo haga el de cualquier actor económico en la economía de mercado. Cada Departamento o Municipio será el agente más idóneo para solucionar las necesidades y problemas de su respectivo nivel. Por esto el artículo 287 habla de la "gestión de sus intereses". Y esa es la razón por la cual se considera al municipio la piedra angular del edificio territorial del Estado (artículo 311 C.P.)"*².

En esas condiciones, si relacionamos esos principios con los artículos constitucionales específicos que hablan del ordenamiento orgánico territorial, podemos concluir que la Carta ha querido conferir una especial fuerza normativa y una mayor estabilidad a ciertos contenidos del ordenamiento territorial, al establecer una reserva de ley orgánica en este campo. De esa manera la Carta busca una mejor sistematización de este trascendental tema, que no sólo está ligado a la eficiencia misma del cumplimiento de las funciones del Estado en el ámbito local y regional (CP art. 2º) sino que también busca proteger los derechos y competencias autónomas de las entidades territoriales (CP art. 287), en el marco de una República unitaria y una democracia participativa (CP art. 1º). En cierto sentido, esta legislación orgánica territorial representa, dentro del marco de la unidad nacional, una protección de la autonomía territorial y de todo lo que ella significa; es pues una garantía institucional de la autonomía territorial y de los derechos de las entidades territoriales (CP art. 287).

14- Esa finalidad de la legislación orgánica territorial explica entonces los grandes temas que aparecen asociados a esa legislación especial, y que, de manera muy general, son: de un lado, esta legislación orgánica toca con la estructura territorial y la organización de los poderes públicos en función del territorio, por lo cual, en principio, deben formar parte de ella la definición de las condiciones y requisitos de existencia de las entidades territoriales y de ciertas divisiones administrativas del territorio, así como su régimen jurídico básico (CP arts 1º, 150 ord 4º, 297, 306, 307, 319, 321 y 329). Igualmente deben hacer parte de esta legislación ciertos mecanismos de participación relacionados con el ordenamiento territorial, como por ejemplo aquellos que decidan la incorporación y pertenencia a una división o a una entidad territorial (CP arts 105, 297, 307, 319, 321). Y, finalmente, corresponde a la legislación orgánica territorial asignar

¹Ver, entre otras, las sentencias C-478/92 y C-517/92.

² Sentencia C-478 del 6 de agosto de 1992 M.P.: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz

las competencias normativas y no normativas a las entidades territoriales, y establecer la distribución de competencias entre la Nación y estas entidades, lo cual supone el establecimiento de ciertos mecanismos para dirimir los conflictos de competencia que se puedan presentar (CP arts. 151 y 288).

15- A pesar de lo anterior, el contenido general de la legislación orgánica territorial sigue siendo parcialmente indeterminado, por lo cual el alcance de la reserva orgánica en este campo puede generar, en casos específicos, algunas discusiones interpretativas. En tales circunstancias, y teniendo en cuenta la libertad de configuración del Congreso, es admisible que, dentro de ciertos límites, la propia legislación orgánica defina su alcance en relación con el ordenamiento territorial. Sin embargo, como es obvio, esa definición está sujeta a un control del juez constitucional, puesto que no puede un órgano constituido -como el Legislador- auto atribuirse integralmente su competencia ya que, si ello fuera posible, dejaría de estar sujeto a la Constitución. Por ello, corresponde a la Corte efectuar en este campo un control de límites mediante una interpretación sistemática del alcance de la reserva de ley orgánica, a fin de que las definiciones legales no contraríen el reparto de competencias entre la ley ordinaria y la ley orgánica.

Así, no puede permitir el juez constitucional que la ley ordinaria regule asuntos que la Constitución ha reservado a la ley orgánica, por cuanto la ley ordinaria desconocería el mandato del artículo 151 de la Carta, según el cual la actividad legislativa está sujeta a las leyes orgánicas. Además se estaría posibilitando la aprobación o modificación, por mayoría simple, de un contenido que la Carta ha señalado expresamente que requiere de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara (CP art. 151). (...)

La reserva de ley orgánica en la distribución de competencias y examen del contenido de las normas impugnadas.

(...) La anterior conclusión está también ligada al hecho de que las materias propias de ley orgánica en relación con el ordenamiento territorial pueden estar contenidas en diversas leyes, y no tienen por qué estar contenidas en un documento legal único. Es cierto que la Constitución habla en varios artículos de la "ley orgánica de ordenamiento territorial". Igualmente la Corte considera que, en aras de la seguridad jurídica y la coherencia del ordenamiento jurídico, es recomendable que esta materia se sistematice en una sola ley. Sin embargo, la Constitución no exige esa formalidad, por lo cual precisamente esta sentencia ha preferido hablar de "legislación orgánica de ordenamiento territorial."

17- Ahora bien, las normas acusadas establecen una distribución de competencias y servicios en materia social, entre las entidades territoriales y la Nación. Así el artículo 2º establece las competencias de los municipios en el sector educativo, en el área de salud, en el sector de agua potable y saneamiento básico, en vivienda, en subsidios a la demanda, en la promoción de la participación comunitaria y de entidades privadas sin ánimo de lucro en la prestación de los anteriores servicios y, finalmente, en la promoción y asistencia en proyectos de desarrollo agropecuario. El artículo 3º también

desarrolla competencias de los departamentos en múltiples aspectos, como la administración de recursos cedidos por la nación, la coordinación y planificación de la prestación de ciertos aspectos de los servicios de salud y educación, así como competencias específicas en materia educativa, de salud, de subsidio a la demanda en esta áreas, así como de promoción de la participación comunitaria y de las entidades privadas sin ánimo de lucro en la prestación de los anteriores servicios. El artículo 4° regula temáticas muy similares en relación con los Distritos, y el capítulo 5° establece las competencias de la Nación en relación con las materias de carácter social. El artículo 6° establece normas sobre la administración de personal en los servicios de educación y salud en los distintos órdenes territoriales. Por su parte el artículo 7° precisa que los distritos y municipios podrán desconcentrar, delegar o descentralizar las funciones derivadas de sus competencias en las localidades, comunas o corregimientos, previa asignación de los recursos respectivos, excepto para el sector educativo. Finalmente, el artículo 8° precisa los casos y condiciones en que se podrá contratar la prestación del servicio educativo con entidades privadas sin ánimo de lucro.

18- El interrogante entonces que se plantea es si esas materias corresponden a la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales de que hablan los artículos 151 y 288 de la Carta o, por el contrario, su reparto es propio de una ley ordinaria. Así, según algunos intervinientes, una interpretación armónica de estas dos disposiciones constitucionales permite concluir que las únicas competencias que se distribuyen por medio de ley orgánica son las normativas, ya que el artículo 288 sería un desarrollo del artículo 151. Por consiguiente, cuando el primero señala que la "ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales", debe entenderse que habla únicamente de las competencias normativas, por cuanto el artículo 151, al definir las materias propias de las leyes orgánicas señala que éstas establecerán las normas "relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales".

La Corte no comparte ese argumento por cuanto, como señaló ampliamente en los fundamentos 10 a 14 de esta sentencia, la Constitución se refiere en múltiples artículos a la legislación orgánica territorial. No se puede entonces suponer que la norma general sobre la reserva de ley orgánica territorial es el artículo 151, y que a la luz de este artículo deben ser interpretadas las otras disposiciones constitucionales que regulan el tema, pues si así fuera, el tema exclusivo de la legislación orgánica territorial sería la atribución de competencias normativas a las entidades territoriales. ¿Cómo podría entonces esa legislación contener, por ejemplo, los requisitos de formación de los departamentos, tal y como lo ordena el artículo 297 de la Carta?

Por consiguiente, la interpretación sistemática adelantada en esta sentencia, así como el principio hermenéutico del "efecto útil", según el cual se deben preferir aquellas interpretaciones que confieran una eficacia normativa específica a las distintas expresiones de la Carta, permiten establecer que el artículo 288 de la Carta tiene un contenido autónomo diferente a aquél del artículo 151, por lo cual se concluye que, en general, la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales - tanto normativas como no normativas- es una materia propia de la ley orgánica.

19- ¿Significa lo anterior que toda asignación específica de competencias entre la Nación y las entidades territoriales tiene que ser efectuada por ley orgánica? La Corte considera que no, por cuanto, en algunos casos la propia Constitución distribuye ella misma ciertas competencias, de suerte que una ley ordinaria puede desarrollar el tema con base en las prescripciones generales de la Carta. Esa fue precisamente la razón por la cual la Corte consideró que el capítulo segundo de la ley 60 de 1993 no es orgánico, por cuanto desarrolla el tema del situado fiscal, y en este caso, "el propio artículo 356 de la C.P. determina las competencias de las entidades territoriales al asignarles los servicios de salud y educación, destinando el dicho situado a la financiación de tales servicios. Luego una ley ordinaria puede haber regulado la materia"³.

De otro lado, también es posible que la ley orgánica se limite a establecer los principios generales de distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, de suerte que, con base en esa norma orgánica, la ley ordinaria puede asignar competencias específicas. Sin embargo, lo que no es admisible es que la ley ordinaria distribuya o asigne competencias entre la Nación y las entidades territoriales, sin que una ley orgánica previa o la propia Constitución hayan establecido los principios generales de esa distribución.

20- En términos generales el capítulo 1º establece una distribución de competencias en materia social entre la Nación y las entidades territoriales. Ahora bien, conforme al artículo 1º de la Ley 60, esa distribución de competencias se efectúa para efectos de los artículos 356 y 357 de la Carta, por lo cual podría entenderse que, conforme a los criterios señalados en la sentencia C-151/95, es materia propia del Legislador ordinario, por cuanto la Constitución ya habría determinado los criterios generales de la distribución. Sin embargo, en esa misma sentencia, la Corte señaló que si bien ciertos aspectos del artículo 356 de la Carta podían ser desarrollados por la ley ordinaria, "otra es la distribución de competencias para asuntos que deben ser atendidos con base en los recursos de los municipios a que se refiere el art. 357 de la C.P., que es la distribución ordenada en el artículo 288 de la C.P. y que debe materializarse en ley orgánica".

EL CONTEXTO DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Según el exconstituyente GUSTAVO ZAFRA ROLDAN, "Una primera reflexión debe efectuarse respecto del contenido del artículo 285 constitucional, dicho texto se remonta a la versión original del artículo 7º de la constitución política de 1886 y cuya versión final al ser derogada por el artículo 380 de la Carta Política de 1991 hacia referencia a que "Las divisiones relativas a lo fiscal, lo militar, la instrucción pública, la planificación y el

³Sentencia C-151/95. MP Fabio Morón Díaz.

desarrollo económico y social, podrán no coincidir con la división general” Precepto que queda subsumido en el actual artículo 285 cuando hace referencia al “cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del Estado” norma que debe leerse en armonía con los artículos 334 y 365 constitucionales.

Los constituyentes del 91 se propusieron derogar el Estado Centralista de la Constitución de 1886, causante del modelo de democracia restringida que tuvo Colombia hasta 1991, en este sentido coincidieron en que Colombia tuviera una Democracia Directa, donde formas de Democracia Participativa (plebiscito, referendo, consulta popular, iniciativa legislativa, iniciativa ordenanza, iniciativa municipal, y cabildo abierto) coincidieran con formas de democracia representativa de voto directo (elección de presidente, congreso, gobernador, asambleas, alcaldes y concejos).

Esta forma de democracia denominada integral por Zafra Roldan, pese a más de quince años de, aplicación no ha sido asimilada debidamente por las viejas estructuras centralistas del antiguo Estado Nacional, el cual sobrevive en el discurso del Ministerio de Hacienda y del Departamento Nacional de Planeación y de muchos otros ministerios y establecimientos públicos, ya que confunde la vieja descentralización administrativa con el nuevo orden de la Constitución del 91 donde la descentralización política (autonomía), es el pilar fundamental del ordenamiento territorial. Según el criterio de Zafra Roldan: “El viejo orden confunde autonomía con descentralización. El viejo orden ignora que en los modelos autonómicos las asignaciones de competencias de departamentos y municipios ya no se hacen por la ley sino esencialmente por la constitución, y la ley sólo puede desarrollar el marco constitucional. El viejo orden no entiende que dentro de la Teoría Constitucional el Pacto Constituyente de 1991 entre departamentos, municipios y el Estado Nacional constituye un contrato social con reserva constitucional que no puede ser desconocido por leyes ni aun en el caso de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial”. Afirma además el exconstituyente que: “En la teoría constitucional contemporánea la asignación de competencias constitucionales a los gobiernos locales e intermedios y su desarrollo en Ley Orgánica hacen parte del llamado bloque de constitucionalidad. Si bien es cierto que en el caso colombiano el bloque de constitucionalidad se ha construido en función de los tratados internacionales de derechos

humanos, el tema está abierto a los desarrollos futuros en relación con el ordenamiento territorial. La Corte Constitucional colombiana no se ha pronunciado en ningún sentido, ni positivo ni negativo en relación a si la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial forma o no parte del bloque de Constitucionalidad. Ello es entendible por física sustracción de materia ya que no existe Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

La ley orgánica de ordenamiento territorial debe fijar el marco normativo de desarrollo inicial del artículo 287 de la Constitución que a la letra dice: “Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les corresponda.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales”.

Aquí cuando el texto Constitucional hace referencia a la ley, lo hace a la ley orgánica y no a una ley ordinaria. Lo anterior significa que la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial debe contener normas que desarrollen el articulado constitucional básico de los gobiernos y sus autoridades propias de carácter municipal y departamental. (Zafra Roldan). Así mismo “debe contener el desarrollo básico de todas y cada una de las competencias que la Constitución establece para departamentos y municipios, definiendo en qué casos éstas concurren con la competencia nacional; en qué casos son exclusivas de departamentos y municipios y en qué casos estos últimos concurren por vía de coordinación, complementariedad o subsidiariedad entre ellos o con respecto al Estado Nacional”. Por lo que debe concluirse que, la ley orgánica de ordenamiento territorial, debe ser inexorablemente una ley de bases y no una ley de mínimos.

De igual modo la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial debe contener las normas fundamentales de presupuesto que se relacionen con la “administración de los recursos”. Este aspecto es esencial porque implica que la Ley Orgánica de Presupuesto ya no tiene el

monopolio normativo de la temática de la administración de los recursos, sino que es necesaria una articulación normativa con la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, más aún la primera debe someterse a los principios de la segunda. Para decirlo más enfática y claramente el Presupuesto Nacional debe presentarse de tal modo que sea legible el modelo de territorialización del gasto, en un Estado Social de Derecho con entidades territoriales autónomas y descentralizadas y ya no el Estado centralizado. Esta argumentación que la nueva Teoría Constitucional del estado autonómico y descentralizado plantea con respecto a las relaciones Ley Orgánica de Presupuesto y Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial se refuerza con el cuarto derecho constitucional de municipios y departamentos a “participar en las rentas nacionales”.

La segunda gran disposición normativa que debe ser desarrollada en una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, es el marco básico de las entidades territoriales, denominadas departamentos, distritos, municipios, y territorios indígenas, que son al tenor de la Constitución Política de Colombia las únicas entidades territoriales hoy en día existentes. Por su parte, según Zafra Roldan. La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial frente a las provincias y las regiones puede optar por considerarlas, o por ponerle plazos a su establecimiento como lo han hecho varios proyectos o sencillamente dejarlas para un posterior desarrollo normativo, ya que en ninguna parte, según Zafra Roldan, la Constitución establece que obligatoriamente éstas deban ser incorporadas o a La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial o deben ser consideradas como entidades territoriales. Sin embargo, un análisis sistemático de la Carta Política y la sentencia 600 A de 1995 permite concluir que los temas relacionados con la Provincias y las Regiones deben incluirse en una ley orgánica de ordenamiento territorial ser esta parte del bloque de constitucionalidad.

El verbo rector del inciso segundo del artículo 286 es categórico, al establecer una facultad **MERAMENTE POTESTATIVA**: “La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y la ley”; el verbo poder en este caso en su derivación “podrá” no da lugar a dudas que regiones y provincias son posibilidades que el Congreso soberanamente decide si les da vida o no. Esta

interpretación coincide claramente con los antecedentes de la norma que pueden ser consultados en los debates de la Constituyente. Sin embargo, el artículo 307 Constitucional determina categóricamente: “La respectiva ley orgánica, previo concepto de la comisión de ordenamiento territorial, establecerá las condiciones para solicitar la conversión de la región en entidad territorial. La decisión tomada por el Congreso se someterá en cada caso a referendo de los ciudadanos de los departamentos de los departamentos interesados. La misma ley establecerá las atribuciones, los órganos de administración, y los recursos de las regiones y su participación en el manejo de los ingresos provenientes del Fondo Nacional de Regalías. Igualmente definirá los principios para la adopción del estatuto especial de cada región”

El texto constitucional es diáfano, corresponde a la ley orgánica de ordenamiento territorial establecer el marco general, orgánico, al cual debe someterse el legislador ordinario en cada caso en particular en el que dos o más departamentos decidan transformar la región administrativa y de planificación en entidad territorial. Tampoco le asiste razón al exconstituyente Zafra Roldan respecto de las provincias. Un análisis sistemático de los artículos 288 y 321 constitucionales permite concluir que dado que la LOOT es la encargada de establecer la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, esta determinara lo referente con el estatuto básico y el régimen administrativo de las provincias y su conversión en entidades territoriales, carácter que sólo puede otorgarlo la ley ordinario previo el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley orgánica.

Nos da la razón el exconstituyente cuando afirma que “El tercer tipo de normas que debe contener la Ley Orgánica son las relacionadas con la creación, modificación y supresión de las entidades territoriales y con los mecanismos de elección y consultas que se lleven a cabo dentro de estas circunscripciones. La Constitución de 1991 en ninguna parte establece que otras divisiones generales del territorio deban ser objeto de las normas de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, con excepción de una disposición aislada para las regiones administrativas, (artículo 307) las provincias administrativas (artículo 321) y las áreas metropolitanas (artículo 319)” Huelga cualquier comentario.

Desde una perspectiva similar pero con la fuerza derivada de la institucionalidad es necesario traer a colación las recomendaciones formuladas por la Comisión de Ordenamiento Territorial creada por el artículo 38 constitucional transitorio, “encargada de realizar los estudios y formular ante las autoridades competentes las recomendaciones que considere del caso para acomodar la división territorial del país a las disposiciones de la Constitución”, en virtud del nuevo orden jurídico por ella creado. En uno de sus documentos y al referirse a las entidades territoriales manifestó lo siguiente:

El Artículo 286 de la Constitución Política define como entidades territoriales a los departamentos, los municipios, los distritos y los territorios indígenas, y defiere a la ley la potestad de darles ese carácter a las regiones y las provincias. Si bien los departamentos y municipios hacen parte de la división político-administrativa actual, las otras entidades no se encuentran definidas en cuanto a su organización y funcionamiento, ni en cuanto al espacio geográfico que sería su ámbito de competencia. Por ello es necesario, sin afectar la unidad de la Nación, determinar con cuidado las funciones descentralizadas de las entidades territoriales nuevas en desarrollo de su potestad de autonomía (Art. 287 C.P.). La meta es buscar, a través del fortalecimiento y complementación de las entidades territoriales y del ajuste del régimen político, administrativo y fiscal, un acomodamiento productivo, equitativo y pacífico de todos los habitantes que ocupan el territorio, que consulte la evolución de la organización socioeconómica, teniendo en cuenta la diversidad cultural y regional del país (Arts. 1, 7 y 8 C.P.).

Con el fin de cumplir el cometido de la Constitución (Art. 288 C.P.) habrá de expedirse una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que contemple, en lo pertinente, las condiciones de conformación y funcionamiento de todas las entidades territoriales, tanto las establecidas como las nuevas, de tal manera que se deriven de aquella ley orientaciones claras para cada una de las entidades, y para su desarrollo en sucesivas leyes especiales. Estas leyes deben respetar y reproducir, con más decisión de lo hecho hasta ahora, el espíritu y la letra de la Constitución Política en cuanto a la descentralización administrativa y la autonomía de las entidades territoriales.

Las entidades territoriales como todas las demás entidades deben mirarse como un proyecto de convivencia pacífica y constructiva entre colombianos, para consultar de manera pluralista los factores sociales y económicos de las comunidades regionales y surgir como un proyecto geopolítico junto con otros sectores productivos de la comunidad nacional.

En una segunda recomendación la Comisión de Ordenamiento Territorial creada por el artículo constitucional 38 transitorio, sostuvo lo siguiente:

“1. Los alcances del Ordenamiento territorial:

Es importante que la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial tenga en cuenta el concepto amplio de ordenamiento territorial en el sentido de no circunscribirlo solamente a los

asuntos de entidades territoriales, de competencias y de régimen administrativo y político. Los aspectos relacionados con el ordenamiento territorial no están exclusivamente en el Capítulo XI de la Constitución Nacional que se refiere a la organización territorial. La ley debe reflejar los principios constitucionales sobre descentralización, autonomía, participación, derechos sociales, económicos, culturales, colectivos y del ambiente, protección y aplicación de los derechos del ciudadano.

Los enfoques estrictamente político-administrativos sobre el ordenamiento territorial son demasiado rígidos y requieren ser complementados, porque dejan en un segundo plano aspectos fundamentales como la naturaleza ecológica del territorio y la función económica y geopolítica en los procesos de desarrollo nacional, regional y local.

2. Materias de la Ley Orgánica de Ordenamiento territorial:

La Ley de Ordenamiento Territorial, como es sabido, pertenece a la categoría de leyes orgánicas, conforme a lo dispuesto a la Constitución Política, y en consecuencia está dotada del poder de sujetar el ejercicio de la actividad legislativa, y para su aprobación se requiere la mayoría absoluta de los votos de los miembros de cada Cámara (Art. 151C.P.). Por su naturaleza de norma especial, el contenido de la Ley Orgánica Territorial debe ser aquel que la propia Constitución determine, substrayendo expresas materias que de otra manera serían tópicos de leyes territoriales ordinarias. Y habiendo señalado el artículo 206 de la Ley 5 de 1992 (Reglamento del Congreso), de modo general, los asuntos que han de tramitarse como proyectos de ley orgánica, nada mejor que sea la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial las que precise las materias propias de su regulación.

No sobra señalar que, a nuestro juicio, algunas disposiciones de la Constitución Política pueden ser asistemáticas e imprecisas. En efecto, siendo en principio una ley de las entidades territoriales (Arts. 151 y 288 C.P.), la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial se ocupa con relativa extensión del régimen de las áreas metropolitanas, divisiones administrativas del territorio que carecen del rango de entidad territorial (Art. 319 C.P.). De otra parte, la Carta utiliza la expresión "ley" cuando se está refiriendo necesariamente a la ley orgánica, ambigüedad o imprecisión que exige una interpretación sistemática del texto normativo, más allá del mero tenor literal (Arts 286, inc. 2o.; y 288, inc. 2o C.P.).

Con todo, basados en el articulado de la Constitución, y contando con la referencia de la Ley 5/92, se podría señalar el contenido de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, así:

1. Asignación de competencia normativas a las entidades territoriales (Art. 151 C.P.) y distribución de competencias entre éstas la Nación (Art. 288 C.P.).
2. Principios del ejercicio de las competencias atribuidas a los niveles territoriales (Art. 288C.P.), y alcance de la autonomía y de los derechos derivados de ella (Art. 286C.P.)
3. Condiciones para conversión de la Región Administrativa y de Planificación en Región como entidad territorial (o Región Territorial); principios para la adopción de los estatutos

especiales de cada región; atribuciones , órganos de administración y recursos de la regiones, y su participación en el manejo de los ingresos provenientes del Fondo Nacional de Regalías (Art. 297 C.P.).

4. Condición para la formación de nuevos departamentos (Art. 297C.P.

5. Condiciones para la constitución de provincias como entidades territoriales (Art. 286 C.P.)

6. Condiciones para la conformación de entidades territoriales indígenas (Art.329C.P.)

7. Régimen Administrativo y fiscal de las áreas metropolitanas, participación de las autoridades municipales en los órganos metropolitanos de administración; forma de convocación y realización de las consultas populares que deciden la vinculación de los municipios a las áreas metropolitanas (Art. .319 C.P.).

3. Forma de la Ley Orgánica de Ordenamiento territorial:

En una perspectiva meramente formal, la Constitución alude a una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, es decir, a un cuerpo normativo único y sistemático, que contenga las materias predefinidas como de dicha ley orgánica. Esta Comisión considera que lo recomendable sería expedir un solo estatuto orgánico territorial, para una mayor preservación de la coherencia en sus disposiciones y con el objeto de facilitar la ilustración de los ciudadanos en este tema.

Con todo, entendemos que procedería el trámite en proyectos de ley separados en materias propias de la norma orgánica territorial. De hecho, el reglamento del Congreso (Ley 5/92, Art.206) hace énfasis en que se tramitarán como proyectos de ley orgánica los aspectos relacionados allí, sin ordenar el debate unificado de los respectivos proyectos. Pero, respetuosamente, querríamos insistir en que lo deseable sería asegurar la unidad del proceso legislativo y del cuerpo normativo.

De no ser ello posible, o de preferirlo así el Legislador, sería importante adelantar la expedición de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial central, medular, que sirviera de eje para la codificación de leyes orgánicas territoriales aprobadas separadamente. Querría esto decir que al expedir las otras normas que deban formar parte de la ley orgánica, el Congreso de la República ordenaría su codificación en el cuerpo normativo de la ley orgánica territorial básica o central.”

Finalmente, y en torno al alcance del artículo 206 de la ley orgánica 5ª de 1992 o reglamento del Congreso, la mencionada Comisión de rango Constitucional sostuvo lo siguiente:

(...) Insuficiencia de la interpretación autorizada de la Constitución a cargo de la Ley Orgánica del Congreso. (L 5/92, artículos 206, 119)

Podrá pensarse que la labor de interpretar con autoridad la Constitución ya fue realizada por la ley orgánica del Congreso, al señalar las materias que deben tramitarse como leyes orgánicas (Ley 5/92 o reglamento de las Cámaras). Sin embargo, esta situación no es del todo clara.

El artículo 206 de la Ley 5 de 1992 señaló, de modo general, los asuntos que han de tramitarse como proyectos de ley orgánica. Pese a no discriminar expresamente cuales de ellos corresponden al ordenamiento territorial, con la simple lectura del articulado se reconocen. El numeral 5o., reproduce el contenido del Artículo 288 Constitución Política; los numerales 6o., 7o. y 8o. son desmembraciones del Artículo 307 Constitución Política el numeral 9o., acata el Artículo 307 Constitución Política ; y el numeral 11o., de modo vago, tan solo indica que se tramitará como proyecto de ley orgánica lo referido a: "el ordenamiento territorial".

Esto merece comentarios. Primero: las cámaras, al expedir el Artículo 206 de la Ley orgánica 5/92, se acogieron a una interpretación literal de la Constitución para identificar las materias orgánicas de la legislación territorial. En segundo lugar, tal tarea resultó incompleta, pues se omitieron referencias constitucionales expresas: a los artículos 329 -territorios indígenas-, 319 -áreas metropolitanas- y 105 -consultas locales- de la Constitución Política. En tercer término, con el numeral 11o. del mismo artículo parece haberse franqueado completamente la compuerta al indicar, sin restricción alguna, que las materias referentes al "ordenamiento territorial" se tramitan como orgánicas, incurriendo en un exceso legislativo, impropio e inconstitucional.

¿Qué quiso expresar el Congreso en este numeral 11o. del artículo 206 -L 5/92? Otra disposición paralela, el artículo 119 de la misma Ley 5/92 -que relaciona las mismas materias orgánicas para requerir su aprobación por mayoría absoluta-, hace en el numeral 3o. una concordancia errática con el Artículo 297 Constitución Política -sobre formación de departamentos-. Quizás, entonces, pudo aludir al Artículo 150.4 Constitución Política, interpretando el concepto "ordenamiento territorial" como significado de "creación, eliminación, modificación o fusión de entidades territoriales", criterio que pecaría de restrictivo de lo que debe ser el ordenamiento territorial. De cualquier modo, en este caso singular del numeral 11o., la ley orgánica del Congreso se apartó de la interpretación literal del texto constitucional, pues tal mandamiento no está consignado explícitamente allí. Se volvieron a confundir los ámbitos de la legislación común y la legislación orgánica.

Ante la precariedad del instrumento legal descrito, lo más apropiado consiste en encargar a la propia legislación orgánica territorial la determinación de su contenido, interpretando sistemáticamente la Constitución.

2.3 Interpretación de la Constitución para establecer el contenido de la legislación orgánica de ordenamiento territorial.

A la luz de una interpretación sistemática de la Carta, un artículo de la ley orgánica de ordenamiento territorial debería señalar su contenido, las materias de las que está llamada a ocuparse. La ausencia de una disposición constitucional explícita, las evidentes limitaciones del método de interpretación literal de la carta, la imposibilidad de llenar los vacíos existentes a través de la ley orgánica del Congreso, determina la necesidad de interpretar la Constitución con autoridad en el ámbito mismo de la ley orgánica de ordenamiento territorial. A la luz de una interpretación sistemática de la Carta, un artículo de la ley orgánica de ordenamiento territorial debería señalar su contenido, las materias de las que está llamada a ocuparse.

3. Bases para la interpretación sistemática de la Constitución hacia la determinación del contenido de la legislación orgánica territorial.

Antes de abocar el tema, debe hacerse una anotación necesaria: no bastaría el índice de una eventual ley orgánica territorial, para dar por determinado el contenido de la legislación orgánica territorial, pues ya de hecho otras normas se han referido al punto: la Ley 60/93 trae en su titulación de contenido la expresa referencia a normas orgánicas; la recién expedida ley de áreas metropolitanas es legislación orgánica.

Por el contrario, esta circunstancia de haberse expedido una legislación orgánica territorial muy parcial, y el hecho de no haberse discriminado siempre las normas orgánicas de las ordinarias -caso Ley 60/93-, sumado a la idea en camino de expedir una ulterior multitud de leyes orgánicas territoriales complementarias de la que se presentó al Congreso como ley de ordenamiento territorial, nos reafirma en la idea de precisar su contenido en la ley formalmente intitulada como tal.”

En este orden de ideas, se presenta a consideración del Congreso por conducto de la Honorable Cámara de Representantes el proyecto de ley orgánica de ordenamiento territorial que estructure en un solo cuerpo normativo todo lo referente con la organización del territorio o espacio físico sobre el cual se erige el Estado Colombiano, respetando la diversidad étnica, cultural y lingüística y la autonomía de las entidades territoriales, dentro del principio de la República unitaria, de tal forma que se garanticen la solidaridad y la participación ciudadana en todas las decisiones que los afecte.

El profesor ALBERTO MENDOZA MORALES presidente de la Sociedad Geográfica de Colombia en su infatigable tarea ha insistido en un modelo de Estado Regional Unitario basado en el reconocimiento previo de la realidad geográfica colombiana, sin apartarse de la realidad histórica de mas de cinco siglos de organización política administrativa heredada de los españoles, con las influencias francesas de la época napoleónica y de la actual

organización estatal. El doctor Mendoza Morales luego de innumerables aportes a la Comisión Especial de Vigilancia al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial afirmo lo siguiente:

“El Estado colombiano requiere una Ley Orgánica de Ordenamiento Integral. Una ley que disponga la ocupación y uso del territorio, actualice y mejore la administración pública y discorra a lo largo de tres ejes: 1. Territorial-ambiental; 2. Étnico-cultural; 3. Político-Administrativo.

El **reordenamiento territorial-ambiental**, primer nivel, se refiere el gran olvidado, el territorio. Comprende aspectos geográficos, paisajísticos, ecológicos, ambientales y usos de la tierra. Su centro es la región geográfica. “Traduce, en términos de espacio, las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad” (Nelson Gómez)..

El **reordenamiento étnico-cultural**, segundo nivel, se refiere a la distribución de los grupos humanos sobre el territorio. Colombia, una nación que presenta notable variedad de etnias, extenso fenómeno migratorio y concentración desordenada de migrantes en grandes y viejas ciudades, obliga a pensar en un plan nacional de reasentamientos humanos.

El **reordenamiento político-administrativo**, tercer nivel, comprende los niveles de manejo del Estado, desde la vereda, hasta la nación, pasando por corregimientos, municipios, departamentos, distritos, resguardos, provincias, áreas metropolitanas y otros que se consideren convenientes.

Las veredas serán la unidad social y económica básica de la nación. Se agruparán en corregimientos que coincidirán con jurisdicciones de policía dirigidos por alcaldes pedáneos. Veredas y corregimientos conformarán municipios. Se reconocerá como municipio, al grupo de personas que se asiente en un territorio, se de organización propia, designe autoridades y cuente con recursos para financiar la administración. El término “municipio” se usará para municipios hispanos (tradicionales); municipios indianos (resguardos); municipios afrocolombianos (negritudes). El municipio atenderá todo cuanto sea próximo al hombre. Se restablecerá la provincia concebida como asociación de municipios que, según condiciones objetivas e históricas, justifiquen la asociación. Se identificarán las regiones geográficas y en ellas se establecerán gobiernos regionales conformados por los departamentos asentados sobre una misma región. Paso inicial, restablecer las Corporaciones Regionales de Planificación Económica y Social, CORPES.”

Finalmente, los integrantes de la Comisión de ordenamiento territorial quieren expresar público reconocimiento al Consejo Nacional de Planeación y a la Federación Colombiana de Municipios, así como a todas las organizaciones no gubernamentales que aportaron

luces a esta tarea, que hoy culmina un primer eslabón y que tendrá que someterse al amplio debate democrático tanto al interior del Congreso como de la Corte Constitucional, la cual, como última instancia, atendiendo las acciones públicas de inconstitucionalidad presentadas por la ciudadanía, determinará si el texto de la ley aprobado por el legislativo se ajusta en un todo a la Carta Política de 1991, ella misma en sentencia C/795 de 2000 expreso: **“Los aspectos medulares de la organización territorial, en todo aquello no directamente definido por el Constituyente, sólo pueden ser regulados a través de la ley orgánica territorial”**.

Honorables Representantes: tienen Ustedes en sus manos el proyecto de Carta de Navegación que en materia de ordenamiento territorial delego, el Constituyente del 91, en el legislativo.

LUIS ENRIQUE SALAS MOISES
Representante a la Cámara por Bogotá Distrito Capital
Presidente Comisión Ordenamiento Territorial Cámara

NESTOR HOMERO COTRINA
Representante a la Cámara por el Departamento de Arauca
Vicepresidente Comisión Ordenamiento Territorial Cámara

HECTOR JULIO ALFONSO LOPEZ
Representante a la Cámara por el Departamento de Bolívar

HERNANDO BETANCUR HURTADO
Representante a la Cámara por el Departamento de Vichada

GLORIA STELLA DIAZ ORTIZ
Representante a la Cámara por Bogotá Distrito Capital

JAIRO ALFREDO FERNANDEZ QUESSEP
Representante a la Cámara por el Departamento de Sucre

BUENAVENTURA LEON LEON
Representante a la Cámara por el Departamento de Cundinamarca

JUAN LOZANO GALDINO
Representante a la Cámara por el Departamento del Amazonas

HECTOR JAVIER OSORIO BOTELLO
Representante a la Cámara por el Departamento del Huila

WILLIAM DE JESUS ORTEGA ROJAS
Representante a la Cámara por el Departamento de Antioquia

MIRIAM ALICIA PAREDES AGUIRRE
Representante a la Cámara por el Departamento de Nariño

LUIS ALEJANDRO PEREA ALBARRACIN
Representante a la Cámara por el Departamento de Boyacá.

RODRIGO ROMERO HERNANDEZ
Representante a la Cámara por las Minorías Políticas

MARIA ISABEL URRUTIA OCORO
Representante a la Cámara por las Negritudes

CARLOS ALBERTO ZULUAGA DIAZ
Representante a la Cámara por el Departamento de Antioquia.

PROYECTO DE LEY 024
20 de julio de 2007

Por la cual se expiden normas orgánicas en materia de ordenamiento territorial

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TITULO I
DISPOSICIONES GENERALES

ARTICULO 1°. Objeto de la ley. La presente ley tiene por objeto expedir normas orgánicas en materia de ordenamiento territorial.

ARTICULO 2. Principios. Además de los Constitucionales, son principios del ordenamiento territorial los siguientes:

1. Desarrollo Sostenible. El ordenamiento territorial promoverá el crecimiento económico, la equidad social y la sostenibilidad ambiental, para garantizar adecuadas condiciones de vida para las generaciones presentes y futuras.

2. Diversidad. El ordenamiento territorial reconocerá las diferencias económicas y sociales, geográfico-ambientales, étnico-culturales y político-administrativas, que fundamentan la unidad e identidad nacional y la convivencia pacífica.

3. Flexibilidad y Gradualidad. El ordenamiento territorial se ajustara a las diferencias entre las diversas regiones en procura del desarrollo armónico nacional. Así mismo, propiciará la asociación entre entidades territoriales.

4. Equidad social y equilibrio territorial. La Nación y las entidades territoriales propiciarán el acceso equitativo de todos los habitantes a las oportunidades y beneficios del desarrollo, buscando reducir los desequilibrios sociales, económicos y ambientales entre ellas. Dentro de las regiones procuraran la articulación orgánica entre las áreas rural y urbana.

La Nación, y las entidades territoriales de mayor capacidad 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.

TITULO II

DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS

CAPITULO I. REPARTO DE COMPETENCIAS

ARTICULO 3. Criterios para la asignación de competencias. Para determinar las entidades a las cuales corresponde una competencia, sea o no normativa, operarán las siguientes reglas:

1.- FUNDAMENTALIDAD. El Estado Colombiano se edifica sobre la base de que el Municipio, la entidad territorial indígena, la entidad territorial de las comunidades negras y el distrito son la instancia esencial de decisión por su mayor cercanía al ciudadano.

La autonomía local incluye la libertad de crear impuestos que no se haya reservado la Nación para sí o para los Departamentos.

2.- EXCLUSIVIDAD. Todo cuanto no tenga una incidencia más allá del límite municipal, del territorio indígena, entidad territorial de comunidades negras o del distrito, será de competencia exclusiva de las autoridades de esos órdenes.

Si trasciende a otros municipios, o entidades territoriales indígenas, sin comprender a todo el departamento, el asunto deberá ser resuelto, por vía de concertación, entre los interesados. Si este procedimiento resulta fallido mediará la autoridad departamental competente.

Los asuntos que se refieren exclusivamente a un departamento serán de competencia de las autoridades departamentales. Si trascienden a otros departamentos, se aplicarán las mismas reglas del inciso precedente, es decir se procurará la concertación y sólo si ésta fracasa mediará la autoridad regional, de existir, o bien la nacional.

Todo cuanto sea de interés general en el territorio nacional es de competencia nacional exclusiva, dado el carácter unitario de la República de Colombia.

3.- CONCURRENCIA. En presencia de intereses concurrentes, las diversas entidades territoriales ejercerán las competencias que les corresponden, de modo que la entidad de mayor ámbito territorial se ocupe de las bases y la de menor ámbito tenga a su cargo los desarrollos.

Son competencias concurrentes aquéllas en las que los intereses de la Nación y las entidades territoriales o entre éstas convergen, razón por la cual deben armonizarse.

El ejercicio de las competencias concurrentes se hará mediante leyes o actos de bases y normas de desarrollo de dichas bases.

Las normas de bases deberán respetar las competencias de las entidades llamadas a desarrollarlas.

4.- COORDINACION: Las entidades de mayor alcance territorial cumplirán su labor de coordinación procurando la concertación y armonización de políticas, planes, programas y proyectos.

5.- SUBSIDIARIEDAD: La Nación está en el deber jurídico de apoyar a los Departamentos y éstos a los Distritos, Municipios y entidades territoriales indígenas, cuando no estén en condiciones de ejercer sus competencias, transitoriamente, para que asuman debidamente sus responsabilidades.

6. EQUILIBRIO ENTRE COMPETENCIAS Y RECURSOS. Cada entidad territorial debe disponer de los ingresos suficientes para el ejercicio de las competencias a su cargo. No se podrán transferir responsabilidades en ningún ámbito, sin que previamente se hayan transferido los recursos suficientes para atenderlas.

ARTICULO 4. Competencias exclusivas de la Nación. Además de las competencias atribuidas por la Constitución Política a las autoridades nacionales, son competencias exclusivas de la Nación las normativas referentes a la justicia, salvo lo dispuesto en el artículo 246 de la Constitución Política; la defensa nacional; las relaciones internacionales; la dirección general de la economía; los principios generales de la hacienda pública; el régimen monetario, crediticio y cambiario y de comercio exterior; la legislación orgánica y estatutaria, la civil, comercial, laboral y penal; la gestión, uso, aprovechamiento, control y vigilancia del subsuelo, las costas y zonas de bajamar, el mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental, la zona económica exclusiva, el espacio aéreo, el segmento de la órbita geoestacionaria, y el espectro electromagnético y el espacio donde actúa. Igualmente, la legislación relativa a los procedimientos judiciales.

Siendo el de justicia un servicio de responsabilidad nacional, lo será también todo lo relativo al sistema penitenciario y carcelario, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 246 de la Constitución Política.

Igualmente todo cuanto dice relación a los servicios de policía, militares y en general de y seguridad nacional.

Los municipios y departamentos no podrán financiar gasto alguno en materia de seguridad, justicia, procesos electorales, y en general servicios a cargo de la Nación.

CAPÍTULO II ASIGNACION ESPECÍFICA DE COMPETENCIAS

ARTICULO 5. Cuando en la legislación orgánica se hable de niveles, se entenderá que el nivel local corresponde a veredas, corregimientos, comunas, localidades, municipios, entidades territoriales indígenas, entidades territoriales de las comunidades negras, distritos, áreas metropolitanas y Provincias. El nivel intermedio corresponde a Regiones, Departamentos, y el nivel nacional a las autoridades de este orden.

ARTICULO 6. En desarrollo del principio de fundamentalidad, habrá desagregación en los niveles indicados en el artículo anterior de los servicios que puedan descomponerse en niveles de complejidad, entre ellos salud, educación, públicos domiciliarios, desarrollo

cultural, protección a la infancia y la familia, asistencia técnica agropecuaria a pequeños productores, vivienda de interés social, de modo que las actividades de ejecución concreta se confíen siempre al nivel local.

Sin menos cabo de la función de coordinación y complementariedad de la acción municipal, a cargo del departamento, la ejecución del gasto público social estará a cargo del nivel local.

ARTÍCULO 7: El nivel intermedio será el responsable del apoyo al nivel local, así como tendrá a su cargo la intermediación entre éste y el nacional. Los Departamentos serán responsables de coordinar la acción de las entidades nacionales en su territorio, así como la ejecución de convenios de cooperación internacional dentro del mismo.

ARTICULO 8. En el ejercicio de competencias normativas concurrentes, regirán el principio gradación normativa, en el sentido de que los desarrollos partirán de las bases, y el principio de rigor subsidiario, que autoriza a la entidad territorial respectiva a hacer más rigurosas y flexibles las exigencias y limitaciones.

ARTICULO 9. La impulsión del desarrollo de manera sostenible, competitiva, y con economías de escala es competencia departamental.

En consecuencia, los Departamentos:

- Establecerán las directrices de ordenamiento territorial que sean indispensables para los propósitos de sostenibilidad, competitividad y economía de escala.
- Orientarán la localización de la infraestructura física para el desarrollo, incluyendo la de transporte para la integración departamental
- Promoverán las formas asociativas entre municipios y demás entidades, para la eficiencia, sostenibilidad, competitividad y economía de escala.
- Promoverán esquemas asociativos para la prestación de servicios públicos en su jurisdicción y sistemas de coordinación o convenios en aras de una más eficiente prestación de dichos servicios. En aplicación principio fundamental de participación se privilegiará la prestación de servicios públicos domiciliarios por parte de las comunidades organizadas con el apoyo de las entidades territoriales. (art. 367 CP inciso 2)
- Identificarán las necesidades comunes a los Municipios de su territorio, y establecerán planes concretos de apoyo y cofinanciación.
- Impulsarán y cofinanciarán la construcción de vivienda de interés social de preferencia por vía de subsidios a la demanda.

- Promoverán el desarrollo rural a través de identificación de fortalezas y la organización de centros de acopio agropecuarios.

- Elaborarán el inventario turístico del departamento, y promoverán su desarrollo.

- Promoverán procesos de asociatividad para la competitividad y productividad a través de diferentes mecanismos como las comisiones regionales de competitividad, las agencias de desarrollo económico local.

CAPITULO III CONFLICTOS DE COMPETENCIA

ARTICULO 10. Definición. Toda reclamación de violación a las normas orgánicas de distribución de competencias por parte de la Nación o de una entidad territorial, así como los conflictos de límites entre entidades territoriales, se consideran conflictos de competencias.

ARTICULO 11. 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.

ARTICULO 12. Conciliación. En todo caso, los conflictos de competencias que se presenten entre la Nación y una entidad territorial o entre entidades territoriales podrán ser resueltos por comisiones especiales de conciliación, cuya conformación y funcionamiento será reglamentada por la ley ORDINARIA.

ARTICULO 13. 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.

PARÁGRAFO. Mientras se regula la jurisdicción especial indígena, cuando se trate de conflictos de competencia entre una entidad territorial indígena y otra u otras entidades territoriales, el conflicto será resuelto por un tribunal conformado por un representante de la jurisdicción indígena, un magistrado del respectivo tribunal y un tercero elegido por ambos.

CAPITULO IV Disposiciones generales relativas a la distribución de competencias

ARTICULO 14. Categorías de municipios, distritos, provincias, departamentos, entidades territoriales indígenas y entidades territoriales y de comunidades negras. La Ley Ordinaria podrá, según la capacidad administrativa y de gestión o sus particularidades sociales, culturales, ambientales, poblacionales y económicas de dichas entidades territoriales, con el fin de permitir un ejercicio flexible y diferencial de las competencias distribuidas por la legislación orgánica o del régimen de la entidad territorial, establecer diferentes categorías de entidades territoriales.

La Nación podrá delegar a uno o varios departamentos atribuciones propias de los organismos y entidades públicas de la Nación.

ARTICULO 15°. Competencias y estructura del Estado. La estructura de la administración nacional será modificada en función de la distribución de competencias. Es virtud de esta organización se podrán suprimir, fusionar o adecuar ministerios, departamentos administrativos y entidades descentralizadas. En todo caso, esto se hará de manera gradual, a mediada que las entidades territoriales asuman sus competencias.

Las entidades territoriales deberán prever una estructura adecuada para la formulación, gestión e interventoría de los proyectos que correspondan a la ejecución de las competencias que les sean propias, con criterios de eficiencia administrativa y siempre que los recursos necesarios para desarrollar dichas competencias hayan sido asignados mediante contratos plan.

ARTICULO 16°. Competencias y equilibrio de recursos. En desarrollo del principio de equilibrio y proporcionalidad entre competencias y recursos, la ley establecerá la redistribución sostenible de recursos nacionales entre la Nación y las entidades territoriales en los sectores diferentes a salud y educación.

Para la redistribución de recursos de que trata el presente artículo entre los territorios de la Nación se creará un fondo para el desarrollo social de los territorios. Este fondo se ejecutará a través de contratos-plan entre la Nación y los territorios y teniendo en cuenta para la distribución de los recursos entre los territorios criterios sociales, culturales, poblacionales, de integración regional y de eficiencia administrativa y fiscal.

ARTICULO 17°. Contratos Plan. La Nación contratará con los departamentos la ejecución de los recursos del Fondo de desarrollo social sobre la base de proyectos estratégicos de desarrollo social territorial. Las regiones como figuras de integración territorial o como entidades territoriales podrán presentar un proyecto integral cuando la totalidad de los departamentos que las conforman así lo determinen.

Los proyectos estratégicos territoriales estarán sujetos a los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial del departamento e incluirán los sectores para los cuales existan recursos en el fondo.

A su vez los planes estratégicos de desarrollo social territorial tendrán una componente subregional concertada con los municipios que conforman cada subregión.

La Nación podrá ejecutar a través del contrato plan, recursos diferentes al Fondo para el desarrollo social de los territorios con el fin de armonizar temas de su competencia con la visión del proyecto estratégico de desarrollo social presentado por el territorio.

Igualmente, mediante la celebración de contratos plan, la Nación podrá participar con recursos del fondo para el desarrollo social u otros recursos nacionales según corresponda, en la financiación de proyectos específicos estructurantes del territorio presentados por las áreas de desarrollo territorial de que trata la presente ley, cuando se demuestre que son de interés común para las partes.

En los contratos plan que celebren la Nación y las entidades territoriales se establecerán los aportes que harán estas entidades territoriales, así como los que provengan de fuentes diferentes.

TITULO III MARCO INSTITUCIONAL

CAPITULO I Organización institucional

ARTICULO 18°. De la comisión de ordenamiento territorial. Crease la Comisión de Ordenamiento Territorial, con carácter permanente, cuyas funciones estarán encaminadas a realizar los estudios dirigidos a formular las recomendaciones necesarias para acomodar la división territorial del país a las disposiciones de la Constitución Política y de la presente Ley Orgánica a fin de dirimir las controversias limítrofes entre las diferentes entidades territoriales y las que surjan con los países vecinos. Dicha Comisión estará integrada por:

- 1.- El Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado
- 2.- El Ministro del Interior y de Justicia o su delegado
- 3.- El Ministro del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial
- 4.- El Director del Departamento de Planeación Nacional
- 5.- El presidente del Consejo Nacional de Planeación
- 6.- Los Presidentes y Vicepresidentes de las Comisiones de Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes.
7. El Presidente de la Sociedad Geográfica de Colombia.

8. El Presidente de la Asociación de Departamentos
9. El Presidente de la Federación Colombiana de Municipios
10. Un delegado de las Comunidades Indígenas.
11. Un delegado de las Comunidades Negras
- 12.- Un delegado de los Raizales

CAPITULO II

Los Departamentos

ARTICULO 19. Creación. Los departamentos serán creados mediante ley de la república, siempre que se cumplan los siguientes requisitos:

1. Que la formación del nuevo departamento haya sido solicitada por la mayoría de los concejos de los municipios que aspiran a constituirlo, o por las tres cuartas partes de la totalidad de alcaldes de los respectivos municipios.
2. Que tanto el nuevo departamento como del, o de los que se desagrega, tengan, por lo menos, dos millones (2.000.000) de habitantes, según certificación del DANE, y que garanticen razonablemente hacia el futuro ingresos propios equivalentes a cien mil salarios mínimos legales mensuales vigentes.
3. Concepto favorable de la Comisión de Ordenamiento Territorial, fundado en el estudio que para el efecto le presente el Departamento Nacional de Planeación sobre la capacidad económica, fiscal y administrativa del departamento que se pretende crear para el cumplimiento de sus funciones y la prestación de los servicios a su cargo. A dicho estudio se anexarán las evaluaciones de carácter social, económico, financiero e institucional que demuestren la viabilidad de la creación del departamento.
4. Que la solicitud de creación del departamento haya sido ratificada, en consulta popular por los ciudadanos residentes en el territorio en que estén comprendidos los correspondientes municipios. En la consulta popular deberán participar por lo menos, el sesenta por ciento, de los integrantes del censo electoral de los respectivos municipios, y obtener el voto favorable, de por lo menos las dos terceras partes de los sufragantes.

PARÁGRAFO Deuda pública. La ley que cree un departamento determinará la forma de liquidación y pago de la deuda pública, así como la distribución de los bienes y rentas a cargo de éste y del departamento o departamentos de los cuales se desagregaron originales.

ARTICULO 20°. Límites departamentales. Los límites de los departamentos serán definidos con precisión en la ley de creación de los mismos. Por solicitud del Ministerio del

Interior, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi procederá a deslindar y amojonar los departamentos, de conformidad con lo establecido en la ley que regule de manera específica el régimen de los departamentos.

PARÁGRAFO.- Cuando la creación de una entidad territorial indígena incluya territorios de dos o más departamentos, su integración a uno de ellos se definirá por consulta popular a los ciudadanos de la entidad territorial indígena.

CAPITULO III **Las Regiones Administrativas y de Planificación**

ARTICULO 21. Definición. Las regiones administrativas y de planificación son entidades territoriales conformadas por dos o más departamentos, que tendrán como objeto principal el desarrollo, económico y social del respectivo territorio que lo integra y gozaran de autonomía para la gestión de los intereses regionales.

ARTICULO 22 . Conversión en entidad territorial. La región administrativa y de planificación podrá convertirse en región territorial, previo el cumplimiento de los siguientes requisitos:

1. Haber funcionado durante un mínimo de seis (6) años como tal, con los mismos departamentos con que tramito su conversión en entidad territorial.

El término antes mencionado se contará a partir de la aprobación del referendo departamental por parte del Consejo Nacional Electoral.

2. Haber sido aprobada la solicitud de conversión en entidad territorial por la comisión de Ordenamiento Territorial.

3. Haber cumplido los objetivos para los cuales se creó la región administrativa y de planificación y ser viable administrativa, técnica y financieramente, según concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial, el cual deberá fundarse en el estudio que para el efecto le presente el Departamento Nacional de Planeación. El estudio deberá sustentarse en indicadores de gestión que demuestren la eficiencia de la región administrativa y de planificación existente.

4. Ratificación popular de la aprobación legislativa mediante referendo de los ciudadanos de los departamentos interesados, que deberá llevarse a cabo dentro de los tres meses siguientes.

PARÁGRAFO. Para los efectos de la presente ley el Distrito Capital de Bogotá se tendrá como un departamento.

ARTICULO. 23°.- Atribuciones de la asamblea regional. La asamblea regional tendrá las siguientes atribuciones:

1. Reglamentar el ejercicio de las funciones a cargo de la región.
2. Adoptar el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Región conforme a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo.
3. Definir las políticas de participación de la región en el Consejo Nacional de Planeación para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo, así como en los demás organismos donde tenga asiento un representante de la región.
4. Aprobar y expedir anualmente el presupuesto de ingresos y gastos de la región.
5. Autorizar al prefecto regional la celebración de contratos y la gestión y celebración de empréstitos, de acuerdo con las disposiciones legales y lo previsto en el estatuto regional.
6. Autorizar al prefecto regional para la celebración de convenios con la Nación o con otras entidades territoriales o entidades descentralizadas de cualquier nivel.
7. Asumir el cumplimiento de las funciones transferidas por los departamentos.
8. Evaluar periódicamente, basada en informes presentados por el prefecto regional, el cumplimiento de los compromisos de los departamentos para con la región y exhortar a las autoridades departamentales en tal sentido.
9. Adoptar el estatuto regional y aprobar o rechazar sus reformas.
10. Las demás señaladas en la Constitución, la ley y el estatuto regional correspondiente.

ARTICULO 24. Órganos Administrativos: Son órganos administrativos de las regiones territoriales:

1. La asamblea regional, máximo órgano decisorio.
2. El Gobernador regional, jefe de la administración regional y representante legal de la entidad territorial.
3. El Consejo Consultivo de gobernadores, órgano consultivo.
4. Unidad técnica regional, dependencia de carácter técnico bajo la dirección del prefecto regional.
5. Consejo de planeación regional, órgano de concertación de la planeación de la región.

ARTICULO 25. Conformación y funcionamiento de la asamblea regional. La asamblea regional estará conformada por tres miembros de cada uno de los departamentos que la integran designados por las asambleas departamentales quienes se denominarán diputados

regionales. Las asambleas regionales sesionarán en períodos ordinarios equivalentes a los de las asambleas departamentales.

Sus actos se denominarán ordenanzas regionales, tendrán naturaleza administrativa y serán competencia de la jurisdicción contencioso administrativa.

Los diputados regionales serán elegidos por voto popular, para un período de cuatro años que deberá coincidir con el de los diputados.

PARÁGRAFO. La elección de los diputados regionales se efectuará el mismo día en que se celebren las elecciones de gobernadores y diputados.

ARTICULO 26. Gobernador Regional. Habrá un gobernador regional, elegido por voto popular, quien será la máxima autoridad administrativa de la región, para un período de cuatro años, y que tendrá las siguientes atribuciones:

1. Ejecutar las ordenanzas regionales, cumplir y hacer cumplir el estatuto regional y las demás normas que gobiernen la región territorial.
2. Llevar la representación de la región en todo cuanto dispongan los estatutos y la asamblea regional, dirigir la organización administrativa de la región y la ejecución de las políticas, programas y proyectos.
3. Presentar a la asamblea regional los proyectos de ordenanza regional sobre el plan de desarrollo y los programas de inversión; así como el proyecto de presupuesto anual de rentas y gastos cuya iniciativa le es privativa.
4. Informar periódicamente a la asamblea regional sobre el cumplimiento de los compromisos de cada departamento con la región territorial.
5. Rendir informe semestral a la asamblea regional sobre el cumplimiento de las funciones de la región. Dicho informe deberá referirse además, a la coordinación de la actividad regional con la de los departamentos que la conforman con el fin de evitar la duplicidad de funciones de estas entidades territoriales.
6. Coordinar con las autoridades nacionales de planeación y con las oficinas departamentales de planeación, la observancia y ejecución del plan regional y su concertación con el plan nacional y con los planes departamentales.
7. Velar por la recaudación de las rentas regionales y de las que sean objeto de transferencia de la Nación.
8. Celebrar contratos conforme a lo dispuesto en los estatutos y lo autorizado por la asamblea regional.

9. Participar en la Comisión Nacional de Regalías.

10. Las demás que le asigne a ley y el estatuto regional correspondiente.

ARTICULO 27. Estatuto Regional. La ley de creación de la región reglamentará la estructura de sus órganos y establecerá las funciones específicas de cada uno, definirá sus recursos y señalará los departamentos que la integran. Del mismo modo, regulará lo relativo a la admisión y retiro de un departamento, y fijará las normas relacionadas con el nombramiento, remuneración y régimen aplicable al prefecto regional.

En virtud de la autonomía de las entidades territoriales, la región territorial se dará su propio estatuto, sujeto, en todo caso, a los principios señalados en la Constitución y en la presente ley.

ARTICULO 28. Recursos. Los recursos de las regiones territoriales estarán conformados por:

1. Los bienes y rentas propios decretados como tales por la Asamblea Regional de acuerdo con la Constitución y la ley.

2. Las transferencias de los ingresos corrientes de la Nación.

3. Las partidas específicas establecidas en el Presupuesto Nacional.

4. Los bienes, rentas, participaciones y contribuciones que le cedan o aporten parcial o totalmente los departamentos integrantes y las entidades descentralizadas por servicios de cualquier orden.

5. Los bienes, rentas, participaciones y contribuciones que le ceda o aporte parcial o totalmente la Nación.

6. Las donaciones, legados o suministros gratuitos de cualquier índole que le hagan personas jurídicas o naturales de naturaleza privada.

7. El producto de las tarifas de sus servicios y de las sobretasas que se le autoricen de acuerdo con la ley.

8. Los recursos del crédito.

9. El producto de los ingresos por cualquier otro concepto, de conformidad con la Constitución y las leyes de la República.

ARTICULO 29. Ejercicio de competencias. La región territorial ejercerá las competencias que le fueren atribuidas de conformidad con los principios de coordinación,

conurrencia y subsidiariedad en relación con las entidades territoriales que ejerzan competencias en el área de su territorio, sin menoscabar su órbita funcional.

ARTICULO 30. Principio del equilibrio departamental. En la designación de sus autoridades y en la distribución de las funciones de inversión, la región territorial atenderá el principio de equilibrio departamental, dirigiendo su actividad hacia la equitativa representación y el desarrollo homogéneo de los departamentos que la conforman.

CAPITULO IV Las Provincias

ARTICULO 31. Definición y requisitos. Las provincias son asociaciones de municipios o territorios indígenas circunvecinos, pertenecientes a un mismo departamento, que tienen la posibilidad de transformarse en entidades territoriales, previo el cumplimiento de los siguientes requisitos:

1. Acreditar la existencia de los lazos históricos, económicos, sociales y culturales vigentes, ante la Comisión Regional de Ordenamiento Territorial, o en ausencia suya, la COT.
2. Aprobación de la solicitud de conversión en entidad territorial por los representantes legales.
3. Ratificación de la solicitud por los concejos municipales y concejos indígenas de las entidades que vayan a hacer parte de la misma.
4. Ratificación de la solicitud de provincia como entidad territorial, mediante consulta popular de los ciudadanos residentes en el territorio que van a conformarlo.

PARÁGRAFO. Los municipios y entidades territoriales indígenas de un departamento, únicamente podrán pertenecer a una provincia.

ARTICULO 32. Creación. Cumplidos los requisitos enunciados en el artículo anterior, las asambleas departamentales crearán la provincia mediante ordenanza, a iniciativa del gobernador, de los alcaldes de los municipios o de los representantes legales de los territorios indígenas interesados.

ARTICULO 33. Autonomía de las provincias. Las provincias que adquieran la calidad de entidad territorial, podrán continuar desempeñando las funciones que venían desempeñando antes de su conversión en entidad territorial, y definir su estructura administrativa y recursos propios, sin perjuicio de las competencias previstas para las entidades territoriales en el artículo 287 de la Constitución.

Capítulo V Áreas Metropolitanas

ARTICULO 34. OBJETO. Las Áreas Metropolitanas son entidades administrativas formadas por un conjunto de dos o más municipios integrados alrededor de un municipio núcleo o metrópoli, vinculados entre sí por estrechas relaciones de orden físico, económico y social, que para la programación y coordinación de su desarrollo y para la racional prestación de sus servicios públicos requiere una administración coordinada.

ARTICULO 35. NATURALEZA JURÍDICA. Las Áreas Metropolitanas están dotadas de personalidad jurídica de derecho público, autonomía administrativa, patrimonio propio autoridades y régimen especial.

ARTICULO 36. JURISDICCIÓN Y DOMICILIO. La jurisdicción del Área Metropolitana comprenderá el territorio de los municipios que la conforman. Tendrá como sede el municipio que sea capital del departamento, el cual se denominará municipio núcleo.

Cuando entre los municipios que conforman el Área no exista capital del departamento, el municipio sede será aquél con mayor número de habitantes.

ARTICULO 37. FUNCIONES. Son funciones de las Áreas Metropolitanas, entre otras, las siguientes:

- 1.- Programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su jurisdicción.
- 2.- Racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de los municipios que la integran, y si es el caso, prestar en común alguno de ellos.
- 3.- Ejecutar obras de interés metropolitano.

ARTICULO 38. CONSTITUCIÓN. Cuando dos o más municipios formen un conjunto con características de área metropolitana podrán constituirse como tal de acuerdo con las siguientes normas:

- 1.- Tendrán iniciativa para promover su creación los Alcaldes de los Municipios interesados, la tercera parte de los Concejales de dichos municipios, o el cinco por ciento (5%) de los ciudadanos que integran el censo electoral totalizado de los mismos municipios.
- 2.- Los promotores del Área Metropolitana elaborarán el proyecto de constitución de nueva entidad administrativa, donde se precise, al menos, los siguientes aspectos: municipios que integrarían el área; municipio núcleo o metrópoli; razones que justifican su creación.

3.- El proyecto se entregará a la Registraduría del Estado Civil para que, dentro de los diez días hábiles siguientes a la fecha de recibo, lo publique y lo difunda con el propósito de que se debata ampliamente.

4.- La Registraduría convocará a consulta popular para una fecha determinada que será posterior a un mínimo de tres meses contados a partir del día que se dio publicidad al proyecto y que deberá coincidir con las fechas previstas para consultas municipales en la ley estatutaria de mecanismos de participación ciudadana. La Registraduría del Estado Civil proveerá los medios necesarios para la organización de la consulta popular.

5.- El texto de proyecto de constitución del Área Metropolitana será sometido a consulta popular la cual se entenderá aprobada por el voto afirmativo de la mayoría de los sufragantes. Sólo podrá convocarse de nuevo a consulta popular, sobre la misma materia, cuando se hubiese renovado los Consejos Municipales.

6.- Cumplida la consulta popular y si el resultado fuere favorable los alcaldes y los Presidentes de los respectivos Consejos Municipales protocolizarán la conformación del Área en un plazo no mayor de treinta días y definirán sus atribuciones, financiación y autoridades de acuerdo con esta Ley, en la Notaría Primera del municipio núcleo o metrópoli, así como las funciones generales que cumplirá el ente metropolitano, particularmente en materia de planeación, obras, servicios públicos y obras de desarrollo económico y social.

PARÁGRAFO 1o. Cuando se trate de anexar uno o más municipios vecinos a un Área Metropolitana ya existente, se convocará a consulta popular. Su aprobación se hará por mayoría absoluta de votos en cada uno de los municipios vecinos interesados en la anexión, mediante la concurrencia al menos de la cuarta parte de la población registrada en el respectivo censo electoral.

La iniciativa para proponer la anexión la tendrá, además de quienes se indica en el presente artículo el Gobernador del Departamento correspondiente o la Junta Metropolitana, según decisión adoptada por mayoría absoluta.

La vinculación del nuevo o de nuevos municipios al Área, en este caso, será protocolizada por el Alcalde o Alcaldes y Presidente o Presidentes de los Consejos de las entidades que ingresan, y el Alcalde Metropolitano.

PARÁGRAFO 2o. Una vez aprobada la creación del Área, o la anexión de nuevos municipios a un Área existente, los Alcaldes o Presidentes de Consejos que entorpezcan la protocolización ordenada por esta norma incurrirán en causal de mala conducta sancionable o con destitución.

PARÁGRAFO 3o. Las Áreas Metropolitanas ya constituidas continuarán vigentes sin el lleno de los requisitos señalados en este artículo para su creación y seguirán funcionando con las atribuciones, financiación y autoridades establecidas en esta Ley.

ARTICULO 39. Relaciones entre el área metropolitana y los municipios integrantes.

Las Áreas Metropolitanas dentro de la órbita de competencia que la Constitución y la ley les confiere, sólo podrán ocuparse de la regulación de los hechos metropolitanos. Se determinan como metropolitanos aquellos hechos que a juicio de la Junta Metropolitana afecten simultáneamente y esencialmente a por lo menos dos de los municipios que lo integran como consecuencia del fenómeno de la conurbación.

ARTICULO 40. Órganos de dirección y administración. La Dirección y Administración del Área Metropolitana estará a cargo de una Junta Metropolitana, un Alcalde Metropolitano, un Gerente y las unidades técnicas que según sus estatutos fueron indispensables para el cumplimiento de sus funciones.

ARTICULO 41. Junta Metropolitana. La Junta Metropolitana estará integrada por los siguientes miembros:

- 1.- Los Alcaldes de cada uno de los municipios que la integran.
- 2.- El Gobernador del Departamento o el Secretario o Jefe de Planeación Departamental como su representante.
- 3.- Un representante del Consejo del Municipio que constituya el núcleo principal.
- 4.- Un representante de los Consejos de los Municipios distintos al núcleo, elegido dentro de los Presidentes de los respectivos Consejos Municipales.

El Alcalde Metropolitano, dentro de los treinta (30) días siguientes a la instalación de los Consejos, convocará a sus Presidentes para que realicen esta elección.

De no producirse esta convocatoria, podrán hacerla los Presidentes de los Consejos que representen por lo menos la tercera parte de los municipios que conforman el Área.

PARÁGRAFO 1o. La Junta Metropolitana será presidida por el Alcalde Metropolitano.

PARÁGRAFO 2o. En el evento que el Área Metropolitana estuviere conformada por municipios pertenecientes a más de un departamento, formarán parte de la Junta los correspondientes Gobernadores o los Secretarios o Jefes de Planeación del Departamento.

ARTICULO 42. Período. El período de los miembros de la Junta Metropolitana coincidirá con el período para el cual fueron elegidos popularmente.

ARTICULO 43. Inhabilidades e incompatibilidades. A los miembros de la Junta Metropolitana son aplicables, además de las expresamente señaladas en la ley, las inhabilidades, incompatibilidades y conflictos de interés que rigen para Alcaldes y Concejales.

ARTICULO 44. Sesiones. La Junta Metropolitana se reunirá en sesiones ordinarias por lo menos una vez al mes y cuando lo solicite el Alcalde Metropolitano, el Gerente o la tercera parte de sus miembros.

PARÁGRAFO. En todos aquellos casos en que lo considere conveniente o necesario, la Junta Metropolitana con autorización expresa del Presidente de la misma, podrá invitar a personas pertenecientes al sector público o privado para que asista con voz pero sin voto a sus sesiones.

ARTICULO 45. Iniciativa. Los Acuerdos Metropolitanos pueden tener origen en los miembros de la Junta Metropolitana el representante legal del Área, los concejales de los municipios que la integran, y en la iniciativa popular de conformidad con el artículo 155 de la Constitución Nacional.

No obstante, sólo podrán ser presentados por el representante legal los Proyectos de Acuerdos que correspondan a los planes de inversión de desarrollo, de presupuesto anual de rentas y gastos, de estructura administrativa y planta de cargos.

ARTICULO 46. Quórum y votación. La Junta Metropolitana podrá sesionar válidamente con la mayoría de sus miembros y sus decisiones se adoptarán por la mayoría absoluta de sus miembros en los proyectos de iniciativa exclusiva.

PARÁGRAFO. La aprobación del Plan de Desarrollo Metropolitano, el Plan de Inversiones y el Presupuesto Anual de Rentas y Gastos del Área deberá hacerse con el voto afirmativo del Alcalde Metropolitano.

La no aprobación de estas iniciativas en los términos establecidos en la ley, faculta al Alcalde Metropolitano para poner en vigencia los proyectos debida y oportunamente presentados.

ARTICULO 47. Atribuciones básicas de la junta metropolitana. La Junta Metropolitana tendrá las siguientes atribuciones básicas:

A. Planeación.

1.- Adoptar el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano, así como dictar, a iniciativa del Gerente y con sujeción a la Ley Orgánica de Planeación si ya hubiese sido expedida, las normas obligatoriamente generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los que deban sujetarse los Consejos Municipales para los siguientes efectos:

2.- Adoptar el Plan Integral de Desarrollo Municipal, de conformidad con la Ley Orgánica de Planeación.

El Plan Integral de Desarrollo Metropolitano en cuanto se refiere a los hechos metropolitanos prevalecerá sobre los planes que adopte los municipios que integran el Área.

3.- Dictar normas sobre uso del suelo urbano y rural en el municipio y definir los mecanismos necesarios que aseguren su cabal cumplimiento.

4.- Adoptar el plan vial y los planes maestros de servicios y de obras de carácter municipal.

5.- Fijar el perímetro urbano, suburbano y sanitario del municipio.

B. Obras públicas y vivienda.

1.- Declarar de utilidad pública o de interés social aquellos inmuebles urbanos, suburbanos y rurales necesarios para desarrollar las necesidades previstas en el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano, así como iniciar los procesos de expropiación de conformidad con las normas pertinentes.

2.- Afectar aquellos inmuebles que sean necesarios para la realización de una obra pública contemplada en el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano.

3.- Coordinar en su respectivo territorio el sistema nacional de vivienda de interés social, de conformidad con lo previsto en los artículos 4o. y 17 de la Ley 3a. de 1991.

C. Recursos naturales y manejo y conservación del ambiente.

1.- Adoptar, si no existen Corporaciones Autónomas Regionales en la totalidad de su jurisdicción, un plan metropolitano para la protección de los recursos naturales y defensa del ambiente, de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias sobre la materia.

D. Prestación de servicios públicos.

1.- Determinar cuales servicios son de carácter metropolitanos y adoptar las medidas necesarias para su adecuada prestación.

2.- Autorizar la participación del Área Metropolitana en la constitución de entidades públicas o privadas destinadas a la prestación de servicios públicos.

3.- Las demás que en materia de servicios públicos le asigne la ley o los estatutos.

E. Valorización.

1.- Dictar el Estatuto General de Valorización Metropolitana para establecer, distribuir, ejecutar, recaudar, liquidar e invertir las contribuciones de valorización generadas por las

obras de carácter metropolitano y definir las autoridades encargadas de su aplicación de acuerdo con la ley.

2.- Disponer la ejecución de las obras de carácter metropolitano.

F. De orden fiscal.

1.- Formular recomendaciones en materia de política fiscal y financiera a los municipios integrantes del Área, procurando en especial la unificación de las tarifas de los impuestos locales.

2.- Fijar políticas y criterios para la unificación y manejo integral del sistema de catastro.

3.- Aprobar el Plan de Inversiones y Presupuesto Anual de Rentas y Gastos del Área.

G. De orden administrativo.

1.- En concordancia con la ley fijar los límites, naturaleza y cuantía dentro de los cuales el Gerente pueda celebrar contratos, así como señalar los casos en que requiere obtener autorización previa de la Junta para el ejercicio de esta facultad.

2.- Autorizar al Gerente para negociar empréstitos, contratos de fiducia pública y la ejecución de obras por el sistema de concesión según la ley.

3.- Modificar los estatutos del Área Metropolitana.

4.- Aprobar la planta de personal de los empleados al servicio del Área Metropolitana, así como las escalas de remuneración correspondiente.

5.- Las demás que le asigne la ley.

ARTICULO 48. Otras atribuciones de las juntas metropolitanas. Además de las funciones previstas en el artículo anterior, en los estatutos del Área Metropolitana se definirán otras atribuciones que se considere conveniente deban asumir las Juntas Metropolitanas, dentro de los límites de la Constitución y la ley, siempre que versen sobre hechos metropolitanos.

ARTICULO 49. Alcalde metropolitano. El Alcalde del municipio núcleo o metrópoli se denominará el Alcalde Metropolitano.

ARTICULO 50. Atribuciones del alcalde metropolitano. El Alcalde Metropolitano ejercerá las siguientes atribuciones:

1.- Hacer cumplir la Constitución, la ley y los Acuerdos de la Junta Metropolitana.

- 2.- Reglamentar por medio de Decretos los Acuerdos que expida la Junta Metropolitana.
- 3.- Presentar a la Junta Metropolitana los Proyectos de Acuerdo de su competencia para el normal desarrollo de la gestión metropolitana.
- 4.- Convocar a sesiones extraordinarias a la Junta Metropolitana y presidirlas.
- 5.- Presentar a las Juntas Metropolitanas una terna de candidatos para que elijan el Gerente.
- 6.- Delegar en el Gerente otras funciones que determine la Junta Metropolitana.
- 7.- Sancionar o someter a la revisión del Tribunal de lo Contencioso Administrativo los acuerdos metropolitanos, cuando lo considere contrario al orden jurídico. Para el ejercicio de esta función el Alcalde Metropolitano dispondrá de ocho días si se trata de acuerdos que no consten de más de veinte artículos y de quince días si son más extensos.
- 8.- Las demás que le asigne la ley y los estatutos del Área.

ARTICULO 51. Gerente. El Gerente es empleado público del Área, será su representante legal y su elección corresponderá a la Junta Metropolitana de terna que le presente el Alcalde Metropolitano dentro de los diez días siguientes a la presentación de la vacante.

Si la Junta no designa el Gerente dentro de los treinta días siguientes a la presentación de la terna, lo hará el Alcalde Metropolitano.

El Gerente es de libre remoción del Alcalde Metropolitano, deberá tener título universitario y acreditar experiencia administrativa, en cargo de dirección en el sector público o privado por más de cinco años.

ARTICULO 52. Funciones del gerente. El Gerente del Área cumplirá las siguientes funciones:

- 1.- Velar por la ejecución del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano.
- 2.- Vincular y remover el personal del Área Metropolitano con sujeción a las normas vigentes sobre la materia.
- 3.- Dirigir la acción administrativa del Área Metropolitana con sujeción a la ley y a los acuerdos metropolitanos.
- 4.- Celebrar los contratos necesarios para la administración de los servicios, la ejecución de obras metropolitanas y, en general, para el buen desempeño y cumplimiento de las funciones propias del Área, con sujeción a lo previsto en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y a las autorizaciones, límites y cuantías que le fije la Junta Metropolitana.

5.- De conformidad con las normas vigentes, establecer los manuales administrativos de procedimiento interno y los controles necesarios para el buen funcionamiento de la entidad.

6.- Presentar los proyectos de acuerdo relativos al Plan Integral de Desarrollo, Plan de Inversiones y el Presupuesto. El Proyecto de Presupuesto deberá ser presentado antes del primero de noviembre para la vigencia fiscal que comienza el primero de enero del año siguiente.

7.- Presentar a la Junta Metropolitana los proyectos de acuerdo que considere necesarios.

8.- Convocar a las Juntas Metropolitanas a sesiones ordinarias o extraordinarias y ejercer las funciones de secretario de la misma, con derecho a voz pero sin voto.

PARÁGRAFO. Las Áreas Metropolitanas no podrán destinar más del diez por ciento (10%) de su presupuesto anual a sufragar gastos de personal.

ARTICULO 53. Consejo Metropolitano de Planificación. En todas las Áreas Metropolitanas habrá un Consejo Metropolitano de Planificación que será un organismo asesor de las autoridades administrativas del Área Metropolitana para la preparación, elaboración y evaluación de los planes del Área y para recomendar los ajustes que deben introducirse.

El Consejo Metropolitano de Planeación estará integrado por:

- a) El Gerente quien lo presidirá;
- b) Los Directores o Jefes de Planeación de los municipios integrantes del Área o los representantes de los respectivos Alcaldes de los municipios donde no exista dicha oficina;
- c) El Director o Directores de Planeación de los respectivos departamentos.

Los estudios que se requieran se harán directamente por los miembros de este Consejo o podrán contratarse con asesores externos.

ARTICULO 54. Reuniones del Consejo Metropolitano de Planificación. El Consejo Metropolitano de Planificación sesionará ordinariamente por lo menos una (1) vez al mes y extraordinariamente cuando lo convoque la Junta Metropolitana, el Alcalde Metropolitano, el Gerente o la tercera parte de sus miembros.

En todos aquellos casos en que lo considere conveniente o necesario, el Consejo Metropolitano de Planificación podrán invitar a personas pertenecientes al sector público o privado para que asistan a sesiones.

ARTICULO 55. Patrimonio. El patrimonio y renta del Área Metropolitana estará constituido por:

- a) El producto de la sobretasa del dos por mil (2 x 1.000) sobre el avalúo catastral de las propiedades situadas dentro de la jurisdicción de cada Área Metropolitana;
- b) Las sumas recaudadas por concepto de la contribución de valorización para obras metropolitanas;
- c) Los derechos o tasas que puedan percibir por la prestación de servicios públicos metropolitanos;
- d) Las partidas presupuestales que se destinen para el Área Metropolitana en los presupuestos nacionales, departamentales, distritales, municipales o de las entidades descentralizadas del orden nacional, departamental, distrital o municipal;
- e) El producto o rendimiento de su patrimonio o de la enajenación de sus bienes;
- f) Los recursos provenientes del crédito;
- g) Los recursos que establezcan las leyes, ordenanzas y acuerdos;
- h) Las donaciones que reciban de entidades públicas o privadas;
- i) Las sumas que reciba por contrato de prestación de servicios;
- j) La sobretasa a la gasolina que se cobre dentro de la jurisdicción de cada Área Metropolitana acorde con lo establecido por la Ley 86 de 1989;
- k) Los ingresos que reciba el Área por la ejecución de obras por concesión;
- l) Los demás bienes muebles e inmuebles que adquiera a cualquier título.

PARÁGRAFO. La Tesorería de cada uno de los municipios integrantes del Área abrirá una cuenta especial a nombre de la respectiva Área Metropolitana, en la que consignará los recursos provenientes de la sobretasa a que se refiere el literal a), dentro de los diez (10) días siguientes a su recaudo.

El Tesorero Municipal que incumpla este precepto incurrirá en causal de mala conducta.

ARTICULO 56. Garantías. Los bienes y rentas del Área Metropolitana son de su propiedad exclusiva, gozan de las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares, y no podrán ser ocupados sino en los mismos términos en que lo sea la propiedad privada.

ARTICULO 57. Control Fiscal. El Control fiscal de las Áreas Metropolitanas formadas por municipios de un mismo departamento corresponderá a la Contraloría Departamental.

Si los municipios pertenecen a varios departamentos el ejercicio de ese control será de la Contraloría General de la República, en los términos de la ley.

ARTICULO 58. Contratos. Los contratos que celebren las Áreas Metropolitanas se someterán a lo dispuesto en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

ARTICULO 59. Actos Metropolitanos. Los actos de la Junta Metropolitana se denominarán Acuerdos Metropolitanos. Los del Alcalde Metropolitano, Decretos Metropolitanos, y los del Gerente, Resoluciones Metropolitanas.

Los Acuerdos y Decretos Metropolitanos serán, únicamente en los asuntos atribuidos al Área por la Constitución y la ley, de superior jerarquía respecto de los actos administrativos municipales dentro de su jurisdicción.

El Área Metropolitana, en los asuntos atribuidos a ella, no estará sujeta a las disposiciones de las asambleas ni de las gobernaciones de los departamentos correspondientes.

ARTICULO 60. Control Jurisdiccional. El control jurisdiccional de los actos, contratos, hechos y operaciones de las Áreas Metropolitanas, será de competencia de la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo correspondiente al departamento al cual pertenezca el municipio núcleo o metrópoli, en los términos señalados para el orden departamental.

ARTICULO 61. Conversión en Distritos. Las Áreas Metropolitanas existentes al momento de expedirse esta Ley y las que con posterioridad se conformen, podrán convertirse en distritos si así lo aprueba, en consulta popular los ciudadanos residentes en el Área Metropolitana por mayoría de votos en cada uno de los municipios que las conforman, y siempre que participe en las mismas, al menos la cuarta parte de los ciudadanos inscritos en el censo electoral. En este caso, los municipios integrantes del Área Metropolitana desaparecerán como entidades territoriales y quedarán sujetos a las normas constitucionales y legales vigentes para las localidades de conformidad con el régimen que a ella se aplica en el Distrito Capital de Santa fe de Bogotá.

CAPITULO VI

Entidad Territorial Indígena

ARTICULO 62°. Definición. Las Entidades Territoriales Indígenas son divisiones político-administrativas del Estado, constituidas mayoritariamente por uno o más pueblos o comunidades indígenas, sobre un territorio delimitado y reglamentado conforme al procedimiento que se establece en la presente ley.

ARTICULO 63°. Naturaleza y Régimen. Las Entidades Territoriales Indígenas gozan de autonomía cultural, política, administrativa y presupuestal para la gestión de sus propios asuntos, dentro de los límites que establecen la Constitución y la ley.

La finalidad de las Entidades Territoriales Indígenas es garantizar la identidad cultural, el desarrollo integral de los pueblos y comunidades que los habitan y el cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

ARTICULO 64. Requisitos de Conformación. La conformación de la Entidad Territorial Indígena requiere:

1.- Que los territorios indígenas tengan unidad territorial, esto es, que se trate de territorios de asentamientos titulados o poseídos de manera regular y permanente, por uno o más pueblos o comunidades indígenas o que constituyan el ámbito tradicional de sus actividades sociales, económicas y culturales.

En caso de no existir unidad territorial, uno o varios pueblos o comunidades indígenas pueden solicitar la conformación y delimitación de la Entidad Territorial Indígena, definiendo un área en la cual la población indígena sea mayoritaria.

2.- Que los pueblos o comunidades indígenas, por medio de sus autoridades, presenten al Ministerio del Interior y de Justicia una propuesta de conformación y delimitación de la Entidad Territorial Indígena, que incluya los siguientes componentes:

a) Una propuesta de delimitación, competencias, funciones y recursos;

b) Una propuesta sobre la conformación y funcionamiento del Consejo Indígena, estructura administrativa del territorio y un plan de desarrollo y fortalecimiento institucional;

c) Una propuesta sobre la conformación y funcionamiento del Consejo Indígena, estructura administrativa del territorio y un plan de desarrollo y fortalecimiento institucional;

d) Para los casos en que exista población no indígena en el territorio, las autoridades indígenas solicitantes convocarán una consulta avalada por el Ministerio del Interior y de Justicia.

Parágrafo. La solicitud debe indicar el nombre de las personas que representarán a los solicitantes en todo el proceso de conformación y delimitación de la Entidad Territorial Indígena y el departamento con el que se articulará la Entidad Territorial Indígena en el caso que ésta comprenda áreas de dos o más departamentos.

3.- Concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial verificando el cumplimiento de los anteriores requisitos y el resultado favorable de la consulta para los casos establecidos en el literal d) del numeral 2 de este artículo.

ARTICULO 65. Procedimiento para la conformación y delimitación de las Entidades Territoriales Indígenas. Las entidades territoriales Indígenas serán delimitadas y reglamentadas en su funcionamiento, de acuerdo con el siguiente procedimiento:

1.- Recibida la solicitud, el Ministerio del Interior y de Justicia, dará traslado de la misma a la Comisión de Ordenamiento Territorial, para lo cual dispondrá de un plazo máximo de un mes.

2.- Para el caso de territorios donde existe población no indígena, las Autoridades Indígenas solicitantes con el aval del Ministerio del Interior y de Justicia, convocarán la consulta en un plazo máximo de 3 meses.

3.- Concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial.

4.- El Ministerio del Interior y de Justicia convocará a las autoridades indígenas para concertar las propuestas presentadas en la solicitud, en un término máximo de un mes posterior al concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial. El acuerdo al que se llegue, constará en un acta suscrita por las partes.

5.- Una vez terminado el proceso de concertación, el Ministerio del Interior y de Justicia procederá a expedir el Decreto de conformación y delimitación de la Entidad Territorial Indígena, el cual debe incluir la especificación de los límites de la Entidad Territorial Indígena, competencias, funciones, recursos y mecanismos de articulación con las demás entidades territoriales.

6.- Además, el respectivo decreto deberá contener:

a) Conformación y funcionamiento del Consejo Indígena;

b) Definición de la estructura administrativa de la Entidad Territorial Indígena;

c) Definición de un Programa de Desarrollo Institucional para ser implementado una vez se conforme en una entidad territorial;

d) Definición del departamento al cual se articulará la Entidad Territorial Indígena.

7.- Durante los seis (6) meses siguientes a la expedición del Decreto, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi hará el deslinde del respectivo territorio y, durante los tres meses subsiguientes publicará el mapa oficial de la Entidad Territorial Indígena.

PARÁGRAFO. A solicitud del Consejo Indígena, el Gobierno Nacional revisará de manera concertada el Decreto de Conformación y Delimitación de la Entidad Territorial Indígena, con el fin de ajustarlo al proceso de desarrollo de la misma, para lo cual se seguirá el procedimiento definido en este artículo.

ARTICULO 66. Gobierno y competencias de las Entidades Territoriales Indígenas. Las Entidades Territoriales Indígenas serán gobernadas por Consejos Indígenas conformados según los usos y costumbres de los pueblos y de las comunidades, y ejercerán además de las funciones señaladas en el artículo 330 de la Constitución y la Ley, las

funciones y competencias que se señalen en el Decreto de Conformación y Delimitación de cada Entidad Territorial Indígena.

En todo aquello que no esté regulado por la Constitución, la Ley o el Decreto de Conformación y Delimitación de la Entidad Territorial Indígena, sus competencias y recursos se asimilarán a los de los municipios.

PARÁGRAFO 1. Las entidades territoriales indígenas formarán parte de los departamentos. Cuando la creación de una entidad territorial indígena incluya áreas de dos o más departamentos, su integración a cada uno de ellos se definirá por consulta popular a los ciudadanos de la entidad territorial indígena.

En ningún caso se modificarán los límites departamentales por la integración que se haga a uno y otro departamento por parte de la respectiva Entidad Territorial Indígena.

PARÁGRAFO 2. Cuando de la conformación de una Entidad Territorial Indígena, resultare que uno o varios municipios no cumplen con los requisitos mínimos establecidos en la Ley 617 de 2000, el territorio deberá anexarse a otro municipio, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial.

ARTICULO 67. Planes de vida de las Entidades Territoriales Indígenas. El Consejo Indígena adoptará un plan de vida o plan de desarrollo, acompañado de su respectivo plan plurianual de inversiones. El plan de vida se definirá de manera participativa, respetando las diferencias culturales de los pueblos y teniendo en cuenta aspectos económicos, sociales, ambientales, geográficos y políticos, conforme a los usos, costumbres y cosmovisiones de los pueblos y comunidades indígenas que integran la Entidad.

ARTICULO 68. Finanzas públicas territoriales indígenas. Las finanzas públicas territoriales indígenas comprenden la totalidad de los ingresos que perciben las Entidades Territoriales Indígenas por concepto del Sistema General de Participaciones, regalías, recursos propios, recursos de cofinanciación, cooperación y cualquier otra fuente que ingrese al territorio para la implementación de sus planes de vida o desarrollo.

PARÁGRAFO 1°. Las Entidades Territoriales Indígenas recibirán recursos del Sistema General de Participaciones en proporción a la población de su jurisdicción y de acuerdo a las competencias y funciones definidas en el Decreto de Conformación y Delimitación de cada Entidad Territorial Indígena.

PARÁGRAFO 2°. Cada Entidad Territorial Indígena debe expedir sus normas presupuestales en concordancia con la Ley Orgánica del Presupuesto, adaptándolas a su organización y condiciones particulares. Mientras se expidan estas normas, se aplicará la Ley Orgánica del Presupuesto en lo que fuere pertinente

CAPITULO VII

Entidad Territorial Afrocolombiana

ARTICULO 69. De las Entidades territoriales Afrocolombiana. Territorios colectivos de Comunidades Negras. Definición. De conformidad con lo establecido por el artículo 285 de la Constitución Política de Colombia, los territorios colectivos de comunidades negras son divisiones territoriales, gobernadas y administradas por sus Consejos Comunitarios, entendidos estos como entidades públicas de régimen especial. Estas divisiones estarán constituidas sobre los territorios titulados colectivamente a las Comunidades Negras. La ley reglamentará la forma en que participarán en los ingresos corrientes de la Nación.

ARTICULO 70. Procedimientos. Los territorios colectivos de comunidades negras se crearán por decreto del Gobierno Nacional, a solicitud de los interesados previo el cumplimiento de los requisitos que establezca la ley y el concepto favorable de la Comisión de Ordenamiento Territorial COT. Los territorios colectivos de comunidades negras se articularán al municipio.

ARTICULO 71. Naturaleza y Régimen. Los territorios colectivos de comunidades negras gozan de autonomía cultural, política, administrativa y presupuestal para la gestión de sus propios asuntos, dentro de los límites que establecen la Constitución y la ley. La finalidad de las comunidades colectivas negras es garantizar la identidad cultural, el desarrollo integral de los pueblos y comunidades que los habitan y el cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

ARTICULO 72. Requisitos de Conformación. La conformación de la Entidad Territorial Afrocolombiana requiere:

1.- Que los territorios afrocolombianos tengan unidad territorial, esto es, que se trate de territorios de asentamientos titulados o poseídos de manera regular y permanente por pueblos o comunidades afrocolombianas o que constituyan el ámbito tradicional de sus actividades sociales, económicas y culturales.

En caso de no existir unidad territorial, uno o varios pueblos o comunidades afrocolombianos pueden solicitar la conformación y delimitación de la Entidad Territorial Afrocolombiana, definiendo un área en la cual la población afrocolombiana sea mayoritaria.

2.- Que los pueblos o comunidades afrocolombianos, por medio de sus Consejos Comunitarios, presenten al Ministerio del Interior y de Justicia una propuesta de conformación y delimitación de la Entidad Territorial Afrocolombiana, que incluya los siguientes componentes:

a) Una propuesta de delimitación, competencias, funciones y recursos;

b) Una propuesta sobre la conformación y funcionamiento del Consejo Comunitario, estructura administrativa del territorio y un plan de desarrollo y fortalecimiento institucional;

c) El resultado Favorable de la consulta realizada a los pueblos y comunidades de los territorios que integrarán la Entidad Territorial, convocada por las autoridades indígenas solicitantes y avalada por el Ministerio del Interior y de Justicia.

PARÁGRAFO. La solicitud debe indicar el nombre de las personas que representarán a los solicitantes en todo el proceso de conformación y delimitación de la Entidad Territorial Afrocolombiana y el departamento con el que se articulará la Entidad Territorial en el caso que ésta comprenda áreas de dos o más departamentos.

3.- Concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial verificando el cumplimiento de los anteriores requisitos y el resultado favorable de la consulta prevista en el literal c) del numeral 2 de este artículo.

ARTICULO 73. Procedimiento para la conformación y delimitación de las Entidades Territoriales Afrocolombianas. Las Entidades Territoriales Afrocolombianas serán delimitadas y reglamentadas en su funcionamiento, de acuerdo con el siguiente procedimiento:

1.- Recibida la solicitud, el Ministerio del Interior y de Justicia, dará traslado de la misma a la Comisión de Ordenamiento Territorial, para lo cual dispondrá de un plazo máximo de un mes.

2.- Concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial.

3.- El Ministerio del Interior y de Justicia convocará a los Consejos Comunitarios para concertar las propuestas presentadas en la solicitud, en un término máximo de un mes posterior al concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial. El acuerdo al que se llegue, constará en un acta suscrita por las partes.

4.- Una vez terminado el proceso de concertación, el Ministerio del Interior y de Justicia procederá a expedir el Decreto de conformación y delimitación de la Entidad Territorial Afrocolombiana, el cual debe incluir la especificación de los límites de la Entidad Territorial, competencias, funciones, recursos y mecanismos de articulación con las demás entidades territoriales.

5.- Además, el respectivo decreto deberá contener:

a) Conformación y funcionamiento del Consejo Comunitario;

b) Definición de la estructura administrativa de la Entidad Territorial Afrocolombiana;

c) Definición de un Programa de Desarrollo Institucional para ser implementado una vez se conforme en una entidad territorial;

d) Definición del departamento al cual se articulará la Entidad Territorial Afrocolombiana.

6.- Durante los seis (6) meses siguientes a la expedición del Decreto, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi hará el deslinde del respectivo territorio y, durante los tres meses subsiguientes publicará el mapa oficial de la Entidad Territorial Afrocolombiana.

PARÁGRAFO. A solicitud del Consejo Comunitario, el Gobierno Nacional revisará de manera concertada el Decreto de Conformación y Delimitación de la Entidad Territorial Afrocolombiana, con el fin de ajustarlo al proceso de desarrollo de la misma, para lo cual se seguirá el procedimiento definido en este artículo.

ARTICULO 74. Gobierno y competencias de las Entidades Territoriales Afrocolombianas. Las Entidades Territoriales Afrocolombianas serán gobernadas por Consejos Comunitarios conformados según los usos y costumbres de los pueblos y de las comunidades, y ejercerán además de las funciones señaladas en el artículo 330 de la Constitución y la Ley, las funciones y competencias que se señalen en el Decreto de Conformación y Delimitación de cada Entidad Territorial.

PARÁGRAFO 1. Las entidades territoriales Afrocolombianas formarán parte de los departamentos. Cuando la creación de una entidad territorial Afrocolombiana incluya áreas de dos o más departamentos, su integración a cada uno de ellos se definirá por consulta popular a los ciudadanos de la entidad territorial Afrocolombiana.

En ningún caso se modificarán los límites departamentales por la integración que se haga a uno y otro departamento por parte de la respectiva Entidad Territorial Afrocolombiana.

PARÁGRAFO 2. Cuando de la conformación de una Entidad Territorial Indígena, resultare que uno o varios municipios no cumplen con los requisitos mínimos establecidos en la Ley 617 de 2000, el territorio deberá anexarse a otro municipio, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial.

ARTICULO 75. Planes de vida de las Entidades Territoriales Afrocolombianas. El Consejo Comunitario adoptará un plan de vida o plan de desarrollo, acompañado de su respectivo plan plurianual de inversiones. El plan de vida se definirá de manera participativa, respetando las diferencias culturales de los pueblos y teniendo en cuenta aspectos económicos, sociales, ambientales, geográficos y políticos, conforme a los usos, costumbres y cosmovisiones de los pueblos y comunidades afrocolombianas que integran la Entidad Territorial.

ARTICULO 76. Finanzas públicas territoriales Afrocolombianas. Las finanzas públicas territoriales Afrocolombianas comprenden la totalidad de los ingresos que perciben las Entidades Territoriales Afrocolombiana por concepto del Sistema General de

Participaciones, regalías, recursos propios, recursos de cofinanciación, cooperación y cualquier otra fuente que ingrese al territorio para la implementación de sus planes de vida o desarrollo.

PARÁGRAFO 1°. Las Entidades Territoriales Afrocolombianas recibirán recursos del Sistema General de Participaciones en proporción a la población de su jurisdicción y de acuerdo a las competencias y funciones definidas en el Decreto de Conformación y Delimitación de cada Entidad Territorial Afrocolombiana.

PARÁGRAFO 2°. Las Entidades Territoriales Afrocolombianas recibirán recursos de asignación especial del Sistema General de Participaciones, lo mismo que recursos por compensación del no cobro del predial, de acuerdo a las disposiciones que sobre la materia establece la Ley 715 de 2001.

PARÁGRAFO 3°. Cada Entidad Territorial Afrocolombiana debe expedir sus normas presupuestales en concordancia con la Ley Orgánica del Presupuesto, adaptándolas a su organización y condiciones particulares. Mientras se expidan estas normas, se aplicará la Ley Orgánica del Presupuesto en lo que fuere pertinente

CAPITULO VIII

Esquema Asociativo de Entidades Territoriales

ARTICULO 77. 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 del Estado. 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.

ARTICULO 78. Conformación de asociaciones de entidades territoriales. Las asociaciones de entidades territoriales se conformarán libremente por dos o más entidades 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, a partir de iniciativas públicas, privadas o mixtas, 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.

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

ARTICULO 79. Asociaciones de departamentos. Dos o más departamentos podrán asociarse para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y el cumplimiento de funciones administrativas propias de los departamentos respectivos, mediante convenio o contrato plan suscrito por los gobernadores respectivos, previamente autorizados por las asambleas departamentales.

ARTICULO 80. Organización y funcionamiento. Las asociaciones de departamentos son entidades administrativas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los entes que la conforman, que se rige por sus propios estatutos y goza para el desarrollo de su objetivo de los mismos derechos, privilegios, excepciones y prerrogativas otorgadas en el artículo 15 de esta ley.

ARTICULO 81. 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 éstas entre sí, se establecerán los aportes que harán, la Nación y las entidades territoriales, 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.

Los Fondos de Inversión de la Nación darán prioridad en la asignación de recursos a la financiación de proyectos estratégicos de interés nacional a las entidades territoriales asociadas que desarrollen e integren los elementos señalados en el presente capítulo.

ARTICULO 82. Delegación. La Nación y los diferentes órganos del nivel central podrán delegar en las entidades territoriales o en las asociaciones de entidades territoriales y en las áreas metropolitanas, por medio de convenio, 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 el presupuesto para el adecuado cumplimiento de los fines de la administración pública a cargo de éstas.

TITULO III DISPOSICIONES FINALES

ARTICULO 83. 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 CN 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.

ARTICULO 84. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias en especial la ley 128 de 1994, o ley orgánica de áreas metropolitanas.

LUIS ENRIQUE SALAS MOISES
Representante a la Cámara por Bogotá Distrito Capital
Presidente Comisión Ordenamiento Territorial Cámara

NESTOR HOMERO COTRINA
Representante a la Cámara por el Departamento de Arauca
Vicepresidente Comisión Ordenamiento Territorial Cámara

HECTOR JULIO ALFONSO LOPEZ
Representante a la Cámara por el Departamento de Bolívar

HERNANDO BETANCUR HURTADO
Representante a la Cámara por el Departamento de Vichada

GLORIA STELLA DIAZ ORTIZ
Representante a la Cámara por Bogotá Distrito Capital

JAIRO ALFREDO FERNANDEZ QUESSEP
Representante a la Cámara por el Departamento de Sucre

BUENAVENTURA LEON LEON
Representante a la Cámara por el Departamento de Cundinamarca

JUAN LOZANO GALDINO
Representante a la Cámara por el Departamento del Amazonas

HECTOR JAVIER OSORIO BOTELLO
Representante a la Cámara por el Departamento del Huila

WILLIAM DE JESUS ORTEGA ROJAS
Representante a la Cámara por el Departamento de Antioquia

MIRIAM ALICIA PAREDES AGUIRRE
Representante a la Cámara por el Departamento de Nariño

LUIS ALEJANDRO PEREA ALBARRACIN
Representante a la Cámara por el Departamento de Boyacá.

RODRIGO ROMERO HERNANDEZ
Representante a la Cámara por las Minorías Políticas

MARIA ISABEL URRUTIA OCORO
Representante a la Cámara por las Negritudes

CARLOS ALBERTO ZULUAGA DIAZ
Representante a la Cámara por el Departamento de Antioquia.