



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

ISSN 0123 - 9066

AÑO X - Nº 362

Bogotá, D. C., jueves 9 de agosto de 2001

EDICION DE 24 PAGINAS

DIRECTORES:

MANUELENRIQUEZROSE
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

ANGELINOLIZCANORIVERA
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 41 DE 2001 SENADO

por la cual se dictan normas orgánicas de ordenamiento territorial.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TITULO I

DISPOSICIONES GENERALES

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

Artículo 2°. *Ambito de aplicación de la ley.* La presente ley se aplicará en el territorio colombiano, de acuerdo con la definición del mismo, contenida en el artículo 101 de la Constitución Política.

Artículo 3°. *Finalidad del ordenamiento territorial.* El ordenamiento territorial es una política de Estado orientada a facilitar el cumplimiento de sus fines esenciales: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; propiciar la participación ciudadana en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

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

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

Artículo 4°. *Principios rectores del ordenamiento territorial.* Los principios rectores del ordenamiento territorial son los siguientes:

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

2. **Autonomía.** El ordenamiento territorial promoverá el aumento en la capacidad de las entidades y figuras de integración territorial para la administración y gestión de los intereses propios de su ámbito territorial, con sujeción a la constitución y la ley.

3. **Descentralización.** La distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales se realizará trasladando el correspondiente poder de decisión de los órganos centrales de gobierno hacia el nivel territorial pertinente, en lo que corresponda.

4. **Sostenibilidad.** El ordenamiento territorial conciliará el crecimiento económico, la equidad social y la sostenibilidad ambiental, para garantizar adecuadas condiciones de vida para las generaciones presentes y futuras.

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

6. **Solidaridad y equidad territorial.** Con el fin de contribuir al desarrollo armónico del territorio colombiano, la Nación, las entidades territoriales y las figuras de integración territorial de mayor capacidad 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.

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

8. **Gradualidad y flexibilidad.** El ordenamiento territorial reconocerá la heterogeneidad de las zonas del país, se ajustará a las diferencias del desarrollo regional. Las entidades y figuras de integración territorial se adaptarán progresivamente y dispondrán de las competencias y recursos que les permitan aumentar su capacidad administrativa y de gestión.

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

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

TITULO II

MARCOINSTITUCIONALE INSTRUMENTOS PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL

CAPITULO I

Organización institucional

Artículo 5°. *Sistema Institucional para el Ordenamiento Territorial, SIOT.* El Sistema Institucional para el Ordenamiento Territorial, SIOT, es el conjunto de normas, orientaciones, instituciones, instancias de participación e instrumentos, con el fin de guiar de manera permanente, gradual y flexible el proceso de ordenamiento territorial.

El Sistema estará conformado por la Comisión de Ordenamiento Territorial, COT; el Comité Técnico de Ordenamiento Territorial; las Comisiones Regionales de Ordenamiento Territorial; y las Redes de Apoyo al Ordenamiento Territorial.

La ley establecerá los mecanismos para la articulación del SIOT con los sistemas nacionales de planeación, ambiental, ciencia y tecnología, prevención y atención de desastres, entre otros. Con este fin los respectivos consejos de los sistemas incluirán entre sus funciones la de garantizar la necesaria coordinación entre los mismos.

Artículo 6°. *La Comisión de Ordenamiento Territorial, COT.* La Comisión de Ordenamiento Territorial, COT, adscrita al Ministerio del Interior, será la máxima autoridad del ordenamiento territorial, siendo sus funciones básicas la orientación de este proceso y la adopción de las decisiones que la presente ley le atribuye.

Artículo 7°. *Conformación de la COT.* La Comisión de Ordenamiento Territorial, COT estará conformada por:

1. El Ministro del Interior o su delegado, quién la presidirá.
2. El Ministro del Medio Ambiente o su delegado.
3. El Ministro de Desarrollo Económico y Social, o su delegado.
4. El Ministro de Hacienda y Crédito Público, o su delegado.
5. El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, o su delegado.
6. El Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado, quien ejercerá la secretaría técnica.
7. Un (1) gobernador designado por la Conferencia Nacional de Gobernadores.
8. Un (1) alcalde designado por la Federación Colombiana de Municipios.
9. Un (1) representante por las regiones territoriales, cuando estas existan.
10. Un (1) representante por las provincias territoriales, cuando estas existan.
11. Un (1) representante designado por las entidades territoriales indígenas.
12. Un (1) representante designado por las comunidades negras.
13. Dos (2) representantes por las figuras de integración territorial.
14. El Director del Consejo Nacional de Planeación.
15. Un (1) representante designado por la Asociación Colombiana de Universidades.
16. Un (1) representante designado por los gremios económicos.
17. Una (1) persona con reconocida experiencia y autoridad en el tema de ordenamiento territorial.
18. Dos (2) representantes de las Comisiones Regionales.
19. El director del Comité Técnico de Ordenamiento Territorial.

Parágrafo 1°. Los ministros y el director del Departamento Nacional de Planeación sólo podrán delegar su representación en los viceministros o el subdirector del DNP.

Parágrafo 2°. El presidente de la COT podrá invitar a las deliberaciones de la misma a los ministros, jefes de departamento administrativo respectivos o a quien juzgue necesario, cuando deban tratarse asuntos de su competencia o cuando se requiera de conceptos externos a la Comisión.

Parágrafo 3°. Los representantes de los gremios, de la Asociación Colombiana de Universidades, y la persona con reconocida experiencia y autoridad en el tema de ordenamiento territorial, serán elegidos por el Presidente de la República de ternas presentadas por las respectivas organizaciones, para períodos de cuatro (4) años, reelegibles para el período siguiente.

Parágrafo 4°. Para el ejercicio de la Secretaría Técnica de la COT, el Departamento Nacional de Planeación adecuará su estructura administrativa con el propósito de cumplir las nuevas funciones asignadas en la presente ley.

Parágrafo 5°. El director del Comité Técnico de Ordenamiento Territorial será nombrado por la COT de una terna presentada por las entidades y organismos que conforman el Comité Técnico.

Parágrafo 6°. Mientras no se conformen las regiones y las provincias como entidades territoriales, la participación de los gobernadores departamentales y los alcaldes municipales dentro de la Comisión de Ordenamiento Territorial se elevará a dos (2) en cada caso.

Parágrafo 7°. Mientras no se conformen las Entidades Territoriales Indígenas la participación de las mismas estará a cargo de un representante elegido por las comunidades indígenas.

Parágrafo 8°. Mientras se conforman los territorios colectivos de comunidades negras como división territorial, el representante en la Comisión de Ordenamiento Territorial COT, será elegido por la Comisión Consultiva de Alto Nivel de que trata el artículo 45 de la Ley 70 de 1993.

Artículo 8°. *Funciones de la COT.* Son funciones de la Comisión de Ordenamiento Territorial, las siguientes:

- a) Establecer y orientar el proceso de ordenamiento territorial en Colombia y hacer el respectivo seguimiento y evaluación;
- b) Definir directrices de ordenamiento territorial y adoptar las decisiones estratégicas propias de la misma;
- c) Determinar directrices para la coordinación de las diferentes políticas sectoriales que tengan injerencia directa con el ordenamiento territorial;
- d) Hacer recomendaciones al Gobierno Nacional para la elaboración y el ajuste periódico del Proyecto Estratégico Nacional de Ordenamiento Territorial;
- e) Ordenar los estudios e investigaciones sobre la materia y formular las recomendaciones que fueren del caso;
- f) Propiciar escenarios de consulta o concertación con los actores involucrados en el ordenamiento territorial;
- g) Emitir concepto para la creación, fusión o supresión de entidades territoriales, conforme a lo dispuesto en la Constitución Política y en la presente ley;
- h) Conceptuar sobre la conformación de círculos electorales para la elección de alcaldes provinciales y gobernadores regionales;
- i) Formular recomendaciones para la financiación de proyectos estructurantes para el desarrollo territorial;
- j) Proponer programas de pedagogía y fortalecimiento institucional para el ordenamiento territorial;
- k) Orientar y coordinar las redes de apoyo al ordenamiento territorial, para el cumplimiento de sus funciones y la puesta en marcha del proceso de ordenamiento territorial;

l) Orientar a las comisiones regionales de ordenamiento territorial en el ejercicio de las competencias que esta ley les atribuye;

m) Presentar anualmente al Congreso de la República un informe sobre el estado y avances del reordenamiento territorial, según lo establecido en esta ley;

n) Darse su propio reglamento;

o) Las demás que le asigne la ley.

Parágrafo. La COT asumirá las funciones de las Comisiones Regionales de Ordenamiento Territorial cuando estas no hubieren sido constituidas.

Artículo 9°. *El Comité Técnico de la COT.* La Comisión de Ordenamiento Territorial, COT, tendrá un Comité Técnico asesor permanente.

La Comisión de Ordenamiento Territorial, COT, establecerá el reglamento del Comité Técnico.

Parágrafo. Para el desarrollo de su objeto, cada año se destinará en el presupuesto nacional de rentas y gastos una partida que financie los gastos de la COT y del Comité Técnico.

Artículo 10. *Conformación del Comité Técnico de Ordenamiento Territorial.* El Comité Técnico estará conformado por al menos un representante con dedicación exclusiva, de las divisiones administrativas que traten el tema de ordenamiento territorial en los Ministerios del Interior, Desarrollo Económico y Social, Hacienda y Crédito Público, Agricultura y Desarrollo Rural y, Medio Ambiente; así como del Departamento Nacional de Planeación; el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC; el Instituto de Investigaciones en Geociencias, Minería y Química, Ingeominas; la Dirección General Marítima, Dimar; la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, Aerocivil; la Universidad Nacional de Colombia, la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, y las Comisiones Regionales de Ordenamiento Territorial.

Parágrafo. Cuando la naturaleza del tema así lo aconseje, podrán ser invitados o hacer parte del Comité, técnicos de las demás entidades y organismos que conforman la Comisión de Ordenamiento Territorial.

Artículo 11. *Funciones del Comité Técnico de la COT.* Son funciones del Comité Técnico de la Comisión de Ordenamiento Territorial, COT, las siguientes:

a) Asesorar técnicamente a la COT en sus decisiones;

b) Preparar, con la participación de los diferentes sectores, el Proyecto Estratégico Nacional de Ordenamiento Territorial;

c) Adelantar los estudios técnicos necesarios para el cumplimiento de las funciones de la COT;

d) Decidir en las materias que le delegue la ley y la COT.

Artículo 12. *Comisiones Regionales de Ordenamiento Territorial.* Créanse las Comisiones Regionales de Ordenamiento Territorial, con el objeto de establecer y orientar las acciones en esta materia en el ámbito de su jurisdicción y participar en la elaboración del Proyecto Estratégico Nacional de Ordenamiento Territorial, acorde con los lineamientos generales establecidos por la COT.

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

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

Artículo 13. *Redes de apoyo al ordenamiento territorial.* Con el fin de facilitar el intercambio y transferencia de información y experiencias, se podrán conformar las redes nacionales y regionales de ordenamiento territorial, por las entidades públicas y, a su voluntad, por las privadas del orden nacional y regional especializadas en el tema de ordenamiento territorial. Las entidades técnicas de los sistemas nacionales del interior, de planeación y ambiental formarán parte de estas redes.

CAPITULO II

Instrumentos del Ordenamiento Territorial

Artículo 14. *Instrumentos.* Son instrumentos del ordenamiento territorial, la política, el Proyecto Estratégico Nacional de Ordenamiento Territorial, los recursos para la compensación territorial, el Observatorio de ordenamiento territorial, y los programas de pedagogía y fortalecimiento institucional para el ordenamiento territorial.

Artículo 15. *La política de ordenamiento territorial.* El Gobierno Nacional formulará la política de ordenamiento territorial, con los siguientes objetivos:

a) Desarrollar los principios rectores del ordenamiento territorial establecidos en esta ley;

b) Fortalecer las entidades territoriales, las figuras de integración territorial y las áreas de desarrollo territorial, para consolidar la descentralización y la autonomía;

c) Impulsar el desarrollo territorial, el desarrollo endógeno, la prevención y atención de desastres naturales, con prioridad en los territorios de mayor fragilidad social, económica y ambiental;

d) Definir un Proyecto Estratégico Nacional de Ordenamiento Territorial;

e) Propender por la consolidación del sistema de ordenamiento territorial y establecer mecanismos institucionales para la coordinación territorial de la inversión sectorial;

f) Habilitar los instrumentos y mecanismos necesarios para lograr el equilibrio funcional y, la organización y prestación de los servicios públicos en el territorio;

g) Promover programas y proyectos estratégicos, con visión de largo plazo, estableciendo los recursos y capacidad institucional requeridos para su implementación.

Artículo 16. *Proyecto Estratégico Nacional de Ordenamiento Territorial.* El Proyecto Estratégico Nacional de Ordenamiento Territorial (Penot) es un instrumento de política, construido participativamente alrededor de una visión de largo plazo y carácter intersectorial, para articular los diferentes niveles territoriales a través de los procesos de ordenamiento y planeación nacional, regional y local.

El Departamento Nacional de Planeación liderará en coordinación con las Comisiones Regionales de Ordenamiento Territorial, la elaboración del Proyecto Estratégico Nacional de Ordenamiento Territorial, dentro de los dieciocho (18) meses siguientes a la expedición de la presente ley.

Dentro de los seis (6) meses siguientes a la elaboración del Proyecto Estratégico Nacional de Ordenamiento Territorial, se presentará al Congreso para su aprobación mediante Ley de la República. Dentro del mismo término, el Gobierno Nacional elaborará un documento Conpes de Ordenamiento Territorial para su respectivo período, con base en el Penot.

Los planes de desarrollo nacional y territoriales, y los respectivos presupuestos plurianuales de inversión, se elaborarán con fundamento en el contenido y alcances de la Ley que apruebe el Proyecto Estratégico Nacional de Ordenamiento Territorial.

Artículo 17. *Contenido del Proyecto Estratégico Nacional de Ordenamiento Territorial.* El contenido básico del Proyecto Estratégico Nacional de Ordenamiento Territorial será el siguiente:

a) Una visión colectiva de país a veinte (20) años, enmarcada en un contexto internacional;

b) Los escenarios de ordenamiento territorial más probables;

c) Las líneas estratégicas de ordenamiento territorial;

d) La zonificación territorial general a escala nacional, para orientar el desarrollo socioeconómico y de infraestructura, a fin de garantizar el desarrollo ambientalmente sostenible, la conservación del patrimonio cultural y ambiental y la competitividad;

e) La priorización de territorios de mayor fragilidad social, económica y ambiental con el fin de definir la intervención estratégica del Estado;

f) Los escenarios de distribución espacial de la población y los asentamientos humanos, con criterios de equilibrio territorial;

g) Los grandes proyectos de infraestructura y ejes funcionales y, desarrollos existentes y estratégicos, determinantes del modelo de desarrollo territorial;

h) Las áreas fronterizas de integración binacional, internacional y desarrollo regional fronterizo;

i) Los mecanismos para la ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones establecida en el Proyecto Estratégico Nacional de Ordenamiento Territorial.

Artículo 18. *Recursos para la compensación e integración territorial.* Las entidades territoriales que concurran en la conformación de Areas de Desarrollo Territorial, Zonas de Integración Fronteriza y Regiones y Provincias Territoriales, podrán presentar proyectos regionales estructurantes de desarrollo territorial, los cuales tendrán prioridad en la asignación de recursos de los fondos nacionales de inversión. Asimismo, se financiarán proyectos de preservación del ambiente de las entidades territoriales. El Gobierno Nacional reglamentará la metodología y la forma de acceso a los recursos.

Artículo 19. *Observatorio de Ordenamiento Territorial.* La Comisión de Ordenamiento Territorial establecerá las directrices y criterios básicos para la producción, intercambio y difusión entre los distintos niveles territoriales de la información requerida para el seguimiento y evaluación del ordenamiento y la gestión del desarrollo territorial.

El instrumento de información sobre el ordenamiento territorial será el Observatorio de Ordenamiento Territorial a través del cual se diseñará y pondrá en marcha un sistema de indicadores de monitoreo.

LA COT definirá los procedimientos para el cumplimiento del anterior propósito y para la coordinación efectiva de los organismos y entidades generadoras de información territorial.

Artículo 20. *Programas de pedagogía para el ordenamiento territorial.* La Nación y las entidades territoriales incluirán en sus programas educativos y en la capacitación de funcionarios, elementos de pedagogía para el ordenamiento territorial, conducentes a generar un cambio de actitudes y valores institucionales, sociales y éticos, con el fin de promover la gestión del desarrollo con visión territorial.

Artículo 21. *Programas de fortalecimiento institucional para el ordenamiento territorial.* La Nación y las entidades territoriales, con la participación de la COT y las Comisiones Regionales, formularán programas de fortalecimiento institucional para el ordenamiento territorial de conformidad con los principios y disposiciones de la presente ley.

TITULO III DE LAS COMPETENCIAS CAPITULO I

Principios para el ejercicio de las competencias

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

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

1. **Coordinación.** La Nación y las entidades territoriales deberán ejercer sus competencias de manera articulada, coherente y armónica.

En desarrollo de este principio, las entidades territoriales se articularán con las autoridades nacionales y regionales, con el propósito especial de garantizar los derechos colectivos y del ambiente establecidos en la Constitución Política.

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

3. **Subsidiariedad.** La Nación, las entidades territoriales y las figuras de integración territorial apoyarán en forma transitoria y parcial, previa celebración de convenios, a las entidades de menor desarrollo económico y social en el ejercicio de sus competencias, siempre y cuando la entidad que solicite el apoyo demuestre su imposibilidad de ejercer debidamente determinadas competencias.

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

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

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

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

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

CAPITULO II

Criterios para la distribución de competencias

Artículo 24. *Criterios para la distribución de competencias.* La distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales se hará, de acuerdo con los siguientes criterios:

Será competencia de la Nación, la legislación y todo lo relacionado con las políticas de interés general para los colombianos.

Será competencia del departamento, todo lo relacionado con la decisión y la planificación de asuntos seccionales y la coordinación de la ejecución de políticas por las entidades territoriales municipales e indígenas dentro de su jurisdicción; así como la intermediación entre la Nación y los municipios, la concurrencia y la subsidiariedad de la acción local.

Es de competencia del municipio, el distrito y la entidad territorial indígena, todo lo relacionado con la administración y planificación de los asuntos locales; la promoción de la participación comunitaria; el control, la preservación y defensa de su patrimonio ecológico y cultural; la ejecución de políticas, planes, programas y proyectos, así como garantizar el acceso y prestación de servicios públicos de manera eficiente.

El distrito capital se regirá por el régimen especial señalado en la Constitución y la ley.

Las regiones y las provincias territoriales, ejercerán las competencias que determine la ley, el acto administrativo de creación y las que le deleguen las entidades que concurran en su conformación.

Las competencias señaladas a un nivel territorial determinado, no deben corresponder a ninguna otra entidad territorial, salvo la aplicación a casos concretos de los principios de concurrencia y subsidiariedad.

CAPITULO III

Distribución de competencias exclusivas

Artículo 25. *Competencias de la Nación.* Además de las competencias atribuidas por la Constitución Política a las autoridades nacionales, son competencias exclusivas de la Nación todo lo relacionado con las políticas de interés general, 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, penal, y la relativa a los procedimientos judiciales.

Asimismo, son competencias exclusivas de la Nación, el ordenamiento y uso sostenible del territorio, incluidos los espacios costeros, oceánicos e insulares de soberanía nacional; la protección de las riquezas naturales de la Nación, la conservación de la biodiversidad y de las áreas de especial importancia ecológica, la prevención y control de los factores de deterioro ambiental y el sistema nacional de áreas naturales protegidas; la gestión, uso, aprovechamiento, control y vigilancia del subsuelo, las costas y zonas de bajamar, los terrenos de playa, el mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental, la zona económica exclusiva, el espacio aéreo, el segmento de la órbita geostacionaria, el espectro electromagnético y el espacio donde actúa. Igualmente.

Parágrafo. El uso, preservación, manejo, desarrollo y destinación de los terrenos de playas a cargo de la Nación, se hará en coordinación con las autoridades locales respectivas.

Artículo 26. *Competencias del departamento.* El departamento en la organización territorial tiene como papel fundamental, la administración de los asuntos seccionales; la planificación y promoción del desarrollo económico, social y ambiental; la coordinación y complementariedad de la acción municipal; la intermediación entre la Nación y los municipios y la prestación de servicios, conforme a la Constitución y la ley para lo cual, ejercerá las siguientes competencias:

1. Administrar, gestionar y hacer seguimiento de los asuntos seccionales, los recursos físicos, humanos, financieros e información del nivel central y descentralizado departamental.

2. Gestionar, planificar y promover el desarrollo económico y social ambientalmente sostenible, haciendo uso de los instrumentos de planificación y concertación interinstitucional, como: el plan de desarrollo departamental, las directrices de ordenamiento territorial y los planes de acción, en armonía con la política de ordenamiento territorial, y las demás políticas y planes nacionales y regionales.

3. Implementar y adoptar, en coordinación con las entidades territoriales de su jurisdicción, y demás autoridades, de acuerdo a sus particularidades, las políticas nacionales en materia de: Educación, salud, ciencia y tecnología, desarrollo económico y territorial, infraestructura vial y eléctrica, servicios públicos, medio ambiente y recursos naturales, prevención y atención de desastres naturales, atención a grupos vulnerables, turismo, deporte, recreación y cultura, orden público y las demás que le señalen la Constitución y la ley.

4. Hacer seguimiento y evaluación de la gestión y la prestación de los servicios públicos por parte de las entidades territoriales de su jurisdicción, en términos de cobertura, calidad y eficiencia. El departamento informará los resultados de la evaluación y seguimiento al nivel nacional y a las entidades locales, para mejorar el desempeño de los diferentes niveles.

5. Asistir, coordinar y orientar acciones de complementariedad, concurrencia y subsidiariedad, con base en el seguimiento y evaluación del grado de capacidad de gestión y de desarrollo alcanzado por las entidades territoriales de su jurisdicción, de conformidad con la ley.

6. Asesorar a los municipios y a las entidades territoriales indígenas, en los procesos de planeación, el manejo de instrumentos y herramientas para aumentar su capacidad de gestión.

7. Promover programas y proyectos para el fomento municipal, con base en las potencialidades y vocaciones de las respectivas entidades territoriales identificadas en las directrices nacionales y departamentales, así como en los respectivos planes de ordenamiento territorial.

8. Desarrollar estrategias y proyectos de inversión, con el fin crear las condiciones para el desarrollo de la productividad y la competitividad

departamental, con la participación del sector público, privado y la sociedad civil, acorde con las exigencias del mercado interno y externo.

9. Coordinar y articular las actividades de las entidades nacionales y regionales en su territorio.

10. Promover la organización territorial para el desarrollo departamental, mediante la conformación de provincias y de áreas de desarrollo territorial.

11. Propiciar y gestionar proyectos de interés subregional y regional.

12. Coordinar con la asesoría de las Corporaciones Autónomas Regionales, programas supramunicipales de protección y mejoramiento ambiental y de recursos naturales; ejercer con sujeción a la distribución legal de competencias funciones de control y vigilancia del medio ambiente y los recursos naturales.

13. Las demás que le señalen la Constitución y la ley,

Artículo 27. *Competencias del municipio.* Al municipio, le corresponde la promoción del desarrollo local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y, la prestación de los servicios públicos conforme a la Constitución y la ley; para lo cual ejercerá las siguientes competencias:

1. Dirigir, planear, gestionar y hacer seguimiento de los recursos físicos, humanos, financieros e información del nivel central y descentralizado municipal.

2. Planificar y regular los usos y ocupación del territorio, observando la articulación con las competencias nacionales.

3. Dirigir, coordinar, gestionar y hacer seguimiento de la promoción del desarrollo económico, social y ambiental municipal, haciendo uso de los instrumentos de planificación y concertación interinstitucional, como: el plan de desarrollo, el plan de ordenamiento territorial y los planes de acción, en armonía con las directrices departamentales, la política de ordenamiento territorial, y las demás políticas y planes nacionales y regionales.

4. Desarrollar las políticas nacionales y regionales para el desarrollo territorial en lo urbano y lo rural, en los siguientes sectores: educación, salud, servicios públicos, turismo, programas de vivienda de interés social, infraestructura vial, transporte, equipamientos, juventud, deporte y aprovechamiento del tiempo libre, cultura, atención de desastres naturales, atención a grupos vulnerables, orden público y, las demás que le señalen la Constitución y la ley.

5. Asegurar la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, telefonía y gas, entre otros, a sus habitantes y, promover la participación de los usuarios en la gestión y fiscalización de los mismos.

6. Promover y desarrollar programas y proyectos de vivienda de interés social, y otorgar subsidios para dicho objeto, de conformidad con las políticas nacionales.

7. Promover la participación ciudadana, los mecanismos e instrumentos para la misma; el acceso a la información; el control ciudadano de la gestión pública y el desarrollo de la democracia.

8. Adelantar acciones para preservar y mejorar la calidad ambiental; prevenir y reducir la contaminación del aire, el agua, el suelo y el paisaje; y proteger y garantizar el disfrute del espacio público, en asocio con las entidades territoriales, las autoridades ambientales regionales y nacionales, y las demás entidades que inciden en las cuencas y los ecosistemas de su jurisdicción.

9. Proteger el medio ambiente y el uso de los recursos naturales renovables; conservar las zonas y áreas protegidas y las reservas naturales de la sociedad civil del ámbito municipal, en cooperación y coordinación con el departamento, la región y las autoridades ambientales de los niveles nacional y regional.

10. Articular acciones en el ámbito de sus competencias para apoyar la consolidación del Sistema de Parques Nacionales Naturales, según corresponda por área de jurisdicción.

11. Dictar con sujeción a las disposiciones reglamentarias superiores, las normas necesarias para el control y preservación de los recursos naturales y del ambiente en su área de jurisdicción.

12. Apoyar a las autoridades ambientales regionales en el desarrollo de programas de control y vigilancia en el uso, movilización, aprovechamiento y comercialización de recursos naturales.

13. Adelantar proyectos para estimular la creatividad, la actividad artística y cultural, la investigación y el fortalecimiento de las expresiones culturales. Asimismo, promover la protección del patrimonio cultural, arquitectónico y arqueológico.

14. Desarrollar programas municipales de desarrollo agropecuario y asistencia técnica, en concordancia con la zonificación y usos del suelo definidos en el plan de ordenamiento territorial, en coordinación con las entidades relacionadas con la materia.

15. Articular en coordinación con el departamento, las actividades de las entidades nacionales y regionales en su territorio.

16. Promover asociaciones y concertar alianzas estratégicas entre los sectores privado, público y la sociedad civil, para desarrollar la productividad, en un marco de competitividad, con base en el ordenamiento territorial y la coordinación con entidades regionales y nacionales.

17. Promover y gestionar proyectos de interés subregional, así como la conformación de figuras de integración territorial y áreas de desarrollo territorial.

18. Las demás que le señalen la Constitución y la ley,

Artículo 28. Competencias de los distritos. Además de las competencias asignadas a los municipios y los departamentos, excepto aquellas que correspondan con la intermediación de los municipios, serán competencia de los distritos:

1. Administrar los recursos que por concepto del sistema general de participaciones le correspondan.

2. Las que les atribuya la ley, en razón de las características por las cuales fueron creados.

Artículo 29. Competencias de las entidades territoriales indígenas. Además de las competencias asignadas a los municipios, son competencias de las entidades territoriales indígenas:

1. Procurar su relación con la sociedad nacional en el marco de la diversidad y el respeto por la identidad de todos los colombianos y su participación en la vida política, económica, social y cultural de la Nación.

2. Garantizar el respeto a la diversidad e identidad cultural, y a la integridad física, social, económica y cultural de las personas, comunidades y pueblos que la habitan.

3. Promover el bienestar y el mejoramiento de la calidad de vida de los pueblos y las comunidades que habitan en el territorio, garantizar el ejercicio de sus derechos y la participación comunitaria.

4. En armonía con la normatividad y la política nacional, propiciar la conservación de la biodiversidad mediante el uso sostenible de los recursos naturales y genéticos, teniendo en cuenta las prácticas tradicionales de los pueblos y comunidades que la habitan.

5. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y garantizar los servicios a su cargo.

6. Formular, ejecutar, evaluar y hacer seguimiento al plan de desarrollo indígena, en armonía con los planes de vida de los pueblos que la habitan, el plan de ordenamiento territorial, las directrices departamentales de ordenamiento territorial y el Proyecto Estratégico Nacional de Ordenamiento Territorial.

7. Garantizar el uso oficial de las lenguas indígenas y promover la educación propia en el respectivo territorio.

8. Las demás que les atribuya la ley.

Artículo 30. Competencias de las provincias territoriales. Son competencias de las provincias territoriales, las siguientes:

1. Las que le asigne la ordenanza departamental de creación.

2. Las que le sean delegadas por el departamento.

3. Las que sean asignadas por las entidades territoriales que las conforman.

4. Las referidas al logro de la coherencia como nivel supramunicipal y su armonía con las políticas de planificación y promoción del desarrollo departamental.

5. Las demás que les establezca la ley.

Artículo 31. Competencias de las regiones territoriales. Son competencias de las regiones territoriales, las siguientes:

1. Las que les sean atribuidas en la ley mediante la cual se ordena su creación.

2. Las que les sean delegadas por la Nación.

3. Las que les sean asignadas por los departamentos.

4. La coordinación de las políticas departamentales de ordenamiento territorial.

5. Las relacionadas con la armonización de las propuestas sectoriales nacionales para cada región y el desarrollo de planes estratégicos para la competitividad regional.

6. Las demás que les atribuya la ley.

Artículo 32. Competencias y capacidad administrativa y de gestión. La ley podrá establecer categorías de municipios, departamentos, distritos y entidades territoriales indígenas, según su capacidad administrativa y de gestión o sus circunstancias sociales y particularidades poblacionales, culturales, ambientales y económicas, 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.

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

CAPITULO IV

Competencias en materia de ordenación del territorio

Artículo 33. Distribución de competencias en materia de ordenación del territorio. Son competencias de la Nación y de las entidades territoriales en materia de ordenación del territorio, las siguientes:

1. De la Nación

Establecer la política general de ordenamiento del territorio en los asuntos de interés nacional: Areas de parques nacionales y áreas protegidas; localización de grandes proyectos de infraestructura; localización de formas generales de uso de la tierra de acuerdo con su capacidad productiva en coordinación con lo que disponga el desarrollo de la Ley del Medio Ambiente; determinación de áreas limitadas en uso por seguridad y defensa; los lineamientos del proceso de urbanización y el sistema de ciudades; los lineamientos y criterios para garantizar la equitativa distribución de los servicios públicos e infraestructura social de forma equilibrada en las regiones, y la conservación y protección de áreas de importancia histórica y cultural, así como los demás temas de alcance nacional, de acuerdo con sus competencias constitucionales y legales.

2. Del departamento

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

y se promueva la equidad en el desarrollo municipal, concertando con los municipios el ordenamiento territorial de las áreas de influencia de las infraestructuras de alto impacto; integrar y orientar la proyección espacial de los planes sectoriales departamentales, los de sus municipios y entidades territoriales indígenas.

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

3. Del municipio y el distrito

Los municipios y los distritos deberán formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio, contemplados en la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo y la Ley 388 de 1997, reglamentar de manera específica los usos del suelo, en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes, optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos.

En aquellos municipios donde existan resguardos indígenas y territorios colectivos de las comunidades negras, la elaboración y formulación del plan de ordenamiento territorial se articulará con los planes elaborados por las respectivas comunidades.

4. De la entidad territorial indígena

A la entidad territorial indígena le corresponde la formulación y adopción del plan de ordenamiento territorial, en armonía con su plan de vida o plan de desarrollo económico y social, que propicien la conservación de la biodiversidad, mediante el uso sostenible de los recursos naturales, teniendo en cuenta las prácticas tradicionales de los pueblos y comunidades que la habitan y la ley, las directrices y políticas de la Nación y demás entidades territoriales.

5. De las áreas metropolitanas

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

CAPITULO V

Conflictos de competencia

Artículo 34. *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.

Artículo 35. *Trámite.* Los conflictos de competencia entre la Nación y una entidad territorial, o de estas entre sí, serán de conocimiento de la Comisión de Ordenamiento Territorial, mediante un trámite sumario que será reglamentado por la ley.

Artículo 36. *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.

TITULO IV ORGANIZACION POLITICO-ADMINISTRATIVA DEL TERRITORIO

Artículo 37. *Entidades territoriales.* Son entidades territoriales los departamentos, los municipios, los distritos y las entidades territoriales indígenas.

Las regiones y las provincias administrativas y de planificación, podrán convertirse en entidades territoriales, previo el cumplimiento de los requisitos señalados en la Constitución, en esta ley orgánica y en las que la desarrollen.

Artículo 38. *Figuras de Integración Territorial.* Son figuras de integración territorial las regiones y las provincias administrativas y de planificación, las asociaciones de entidades territoriales, las áreas metropolitanas y las zonas de integración fronteriza.

Artículo 39. *Areas de Desarrollo Territorial.* De conformidad con el artículo 285 de la Constitución Política, podrán crearse áreas de desarrollo territorial, para el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del Estado.

TITULO V LAS ENTIDADES TERRITORIALES CAPITULO I Los municipios

Artículo 40. *Definición.* El municipio es la entidad territorial fundamental de la división político-administrativa del Estado, con autonomía para la gestión de sus propios asuntos, dentro de los límites señalados por la Constitución y la ley.

La finalidad esencial del municipio es el bienestar de su población y el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de su territorio.

Artículo 41. *Creación.* Los municipios serán creados mediante ordenanza de la respectiva asamblea departamental, siempre y cuando se acredite el cumplimiento de los siguientes requisitos:

1. Una población mayor o igual a catorce mil (14.000) habitantes, certificada por el DANE e ingresos propios anuales equivalentes a cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes (smmlv).

2. Presentación a la Comisión Regional de Ordenamiento Territorial, o en ausencia suya, a la COT, del estudio de viabilidad de la propuesta de creación del municipio por la dependencia departamental de planeación, según la metodología elaborada por el Departamento Nacional de Planeación.

3. Concepto favorable de la Comisión Regional de Ordenamiento Territorial, o en ausencia suya la COT, sobre la viabilidad y sostenibilidad geopolítica, administrativa, económica, fiscal, social y ambiental.

4. De forma previa a la sanción de la ordenanza de creación del municipio, el tribunal de lo contencioso administrativo ejercerá control automático previo sobre el cumplimiento de los requisitos y la legalidad de la misma. Si el proyecto no se encuentra ajustado a la ley, no podrá sancionarse.

5. La decisión tomada por la Asamblea será sometida a referendo a los ciudadanos residentes en el territorio que van a conformarlo.

Parágrafo. El municipio o los municipios de los cuales se pretenda segregar el nuevo deberán cumplir los mismos requisitos establecidos para la existencia del que se pretende crear.

Artículo 42. *Excepción respecto de la creación de municipios.* Sin el lleno de requisitos establecidos en esta ley, las asambleas departamentales podrán crear municipios cuando, con anterioridad a la presentación del proyecto de ordenanza, el Presidente de la República considere su creación como de conveniencia nacional.

Artículo 43. *Estructura básica.* La estructura administrativa básica de los municipios es la establecida por la Constitución Política.

Cada municipio en virtud de su autonomía, diseñará su estructura administrativa, ajustándola a sus condiciones y características propias,

mediante acuerdo del concejo o decreto del alcalde, según sus atribuciones, de acuerdo con las funciones que correspondan a sus competencias.

Artículo 44. *Municipios fronterizos.* Los municipios fronterizos, con sujeción a las determinaciones del Gobierno Nacional, deben establecer directrices específicas de ordenamiento y desarrollo territorial para las áreas de frontera.

Prevía consulta con el Gobierno Nacional, los municipios fronterizos podrán adelantar directamente con la entidad territorial limítrofe del país vecino, programas de cooperación e integración en los términos del artículo 289 de la Constitución Política.

Artículo 45. *Supresión.* Un municipio será suprimido en los casos siguientes:

1. Cuando la mayoría de sus ciudadanos decida mediante consulta popular anexarse a otro.
2. Cuando un área metropolitana se transforme en distrito.
3. Cuando la Comisión de Ordenamiento Territorial, COT, compruebe que no cumple los requisitos exigidos en la presente ley para su creación, previa presentación de las certificaciones necesarias, comunicará y remitirá el expediente al Gobernador respectivo, con la propuesta de anexión a la entidad o entidades territoriales limítrofes.

El Gobernador deberá presentar el respectivo proyecto de ordenanza ante la asamblea departamental dentro de los sesenta días siguientes, salvo que el municipio se obligue ante la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda a un proceso de fortalecimiento institucional, una reestructuración administrativa y unos resultados fiscales, dentro de los plazos que establezca la ley, que lo hagan viable en un plazo no mayor de tres años.

Si transcurrido el lapso anterior, a juicio de la Comisión de Ordenamiento Territorial, no se hubiesen obtenido los resultados esperados, el Gobernador procederá a presentar el proyecto de ordenanza mencionado.

CAPITULO II

Los distritos

Artículo 46. *Definición.* Los distritos son entidades territoriales de régimen especial, que se conforman para la administración de asuntos que por su función especial frente a la integración regional y nacional, requieren mecanismos adicionales a los que posibilita el régimen municipal.

Artículo 47. *Conversión de las áreas metropolitanas en distritos.* La ley podrá convertir áreas metropolitanas en distritos con el lleno de los siguientes requisitos:

1. Una población superior a un millón (1.000.000) de habitantes, conforme a certificación del DANE e ingresos propios anuales equivalentes a ciento cincuenta mil (150.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes (smmlv).
2. Concepto favorable de la Comisión de Ordenamiento Territorial, COT, sobre la conversión del área metropolitana en distrito.
3. De forma previa a la sanción de la ley de creación del distrito, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado ejercerá control automático previo sobre el cumplimiento de los requisitos y la legalidad de la misma. Si el proyecto no se encuentra ajustado a la ley, no podrá sancionarse.

4. La decisión tomada por el Congreso será sometida a referendo a los ciudadanos residentes en el territorio que van a conformarlo.

Artículo 48. *Régimen especial.* El régimen especial de los distritos será el definido en la Constitución Política, en las leyes que para su organización y funcionamiento se dicten en desarrollo de la presente ley orgánica y en las disposiciones vigentes para los municipios que les resulten aplicables.

Artículo 49. *Organización.* En cada distrito habrá un alcalde y un concejo distrital de elección popular.

Cada distrito en virtud de su autonomía, completará el diseño de su estructura administrativa mediante acuerdo del concejo o decreto del alcalde, según sus atribuciones, de acuerdo con las funciones que correspondan a sus competencias.

CAPITULO III

Entidad Territorial Indígena

Artículo 50. *Definición de Entidad Territorial Indígena.* Los Territorios Indígenas serán Entidades Territoriales de la República 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.

Artículo 51. *Régimen.* Las entidades territoriales indígenas gozan de autonomía política, cultural y administrativa para la gestión de los asuntos de su competencia, dentro de los límites que señalan la Constitución y la ley.

Artículo 52. *Finalidad.* La finalidad de las entidades territoriales indígenas es garantizar su desarrollo integral, así como la identidad cultural de las comunidades o pueblos que los habitan en un marco de diversidad, su gobierno conforme a los usos y costumbres propios y el derecho interno de las comunidades que los pueblan.

Artículo 53. *Requisitos.* La delimitación de una entidad territorial indígena exige los siguientes elementos:

1. Tener unidad territorial y continuidad espacial, entendiéndose por esta la existencia de áreas contiguas de asentamiento de uno o más pueblos indígenas constituidas por uno o más resguardos.
2. Contar con un mínimo de 3.000 habitantes permanentes o un territorio igual o superior a 80.000 hectáreas, según certificaciones que expidan el DANE y el Incora.
3. Certificación favorable del Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación, sobre la capacidad y eficiencia en el manejo de los ingresos corrientes de la Nación del o de los resguardos que concurren en la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas.

Artículo 54. *Procedimiento para la conformación y delimitación.* Las Entidades Territoriales Indígenas serán delimitadas y reglamentadas en su funcionamiento conforme al siguiente procedimiento:

1. Solicitud de las comunidades indígenas a través de sus Cabildos y/o autoridades tradicionales dirigida a la Comisión de Ordenamiento Territorial, COT, en la cual incluirá la propuesta de límites, articulación, competencias, funciones que se asumirían, recursos y lo relativo a la conformación y funcionamiento del Consejo Indígena y la estructura administrativa de la Entidad Territorial Indígena. En la solicitud se indicará las personas que participarán en nombre de las comunidades en el procedimiento de delimitación y conformación.
2. Rendición por parte de la Comisión de Ordenamiento Territorial, COT, de concepto favorable, sustentado en un estudio actualizado, sobre la viabilidad de la creación de dicha entidad territorial, a partir de al menos los siguientes aspectos: políticos, geográficos, demográficos, sociales, ambientales, fiscales, jurídicos y administrativos. Si el área por delimitar coincide con un resguardo indígena, bastará con actualizar el estudio realizado para su conformación.
3. Celebración de consulta popular entre los ciudadanos indígenas de la zona de interés, con no menos de 10 años de residencia en la misma.
4. Expedición del Decreto de Conformación de la Entidad Territorial Indígena por el Gobierno Nacional, en el cual se especifiquen los límites, categoría, articulación, competencias, funciones, recursos, conformación y reglamentación del Consejo Indígena y de la estructura administrativa, el cual deberá ser acordado y suscrito por el Gobierno Nacional y la Entidad Territorial Indígena.
5. Durante los tres meses siguientes a la expedición del decreto, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi hará el deslinde y amojonamiento del respectivo territorio y, durante los tres meses subsiguientes publicará el mapa oficial de la Entidad Territorial Indígena.

Artículo 55. *Articulación.* Las Entidades Territoriales Indígenas formarán parte del Departamento que corresponda según su jurisdicción. La Entidad Territorial de la cual se segreguen las áreas al delimitar las Entidades Territoriales Indígenas, podrá conservar su carácter de tal, siempre y cuando se mantengan las condiciones mínimas establecidas por la ley para su existencia. Cuando el territorio del cual se segregó la ETI no reúna los requisitos para seguir siendo entidad territorial, la población del territorio mediante consulta popular, determinará su pertenencia a la Entidad Territorial Indígena o a otra entidad territorial colindante.

En el caso de que haya población no indígena dentro del área de la ETI, después de la conformación y delimitación, el Consejo Indígena procederá a consultarles sobre su forma de participación en la nueva entidad territorial.

Artículo 56. *Entidades Territoriales Indígenas Interdepartamentales.* La Entidad Territorial Indígena que comprenda el territorio de dos o más departamentos, se administrará por el Consejo Indígena que se conforme para tal efecto. Las autoridades de los departamentos y de la Entidad Territorial Indígena podrán acordar por motivos de conveniencia en la administración, la celebración de un contrato Interadministrativo, previa consulta popular a la población del respectivo territorio.

Artículo 57. *Áreas sagradas.* Las áreas sagradas o de especial significado simbólico o cultural que no tengan continuidad geográfica con un territorio indígena y que no sean de ocupación permanente por los pueblos o comunidades respectivos, estarán sujetas a un régimen especial de manejo convenido con las entidades territoriales donde se encuentren.

Artículo 58. *Gobierno y administración.* Las entidades territoriales indígenas serán gobernadas por Consejos Indígenas conformados según los usos y costumbres de las comunidades, y ejercerán las funciones señaladas en el artículo 330 de la Constitución y la ley.

Estos Consejos se escogerán para un período no menor de tres (3) años y se integrarán por no menos de cinco (5) miembros según se determine en el Decreto de Conformación. El Consejo Indígena nombrará entre sus miembros un representante legal del mismo.

Las entidades territoriales indígenas, en virtud de su autonomía, se darán su propia estructura interna y forma de funcionamiento.

Artículo 59. *Planes de desarrollo.* El Consejo indígena adoptará un Plan de Desarrollo integral que deberá ajustarse a las características de sus habitantes y a los planes de vida de los pueblos indígenas; este plan de Desarrollo tendrá en cuenta los aspectos económicos, sociales, ambientales, geográficos y políticos, previo concepto favorable de las autoridades indígenas, conforme a sus usos, costumbres y cosmovisiones.

Artículo 60. *Participaciones.* Las Entidades Territoriales Indígenas participarán de los recursos de la Nación en las condiciones establecidas por la Constitución Política y la ley. La ley reglamentará los criterios de asignación de estos recursos.

Artículo 61. *Supresión.* Una entidad territorial indígena será suprimida en los casos siguientes:

1. Cuando la mayoría de sus ciudadanos decida mediante consulta popular anexarse a un municipio o a otra entidad territorial indígena.

2. Cuando la Comisión de Ordenamiento Territorial, COT, compruebe que no cumple los requisitos exigidos en la presente ley para su creación, caso en el cual la misma Comisión evaluará la situación y hará las recomendaciones necesarias de anexión a una entidad territorial indígena o un municipio, teniendo en cuenta lo establecido en la presente ley orgánica.

Artículo 62. *Adecuación institucional.* El Congreso de la República tramitará el proyecto de ley que tendrá como objeto adecuar el Ministerio Público y los organismos de control, para hacerlos funcionales a las necesidades del ordenamiento territorial indígena.

CAPITULO IV

Las provincias territoriales

Artículo 63. *Definición.* Las provincias son entidades territoriales conformadas por un número plural de municipios y/o entidades territoriales indígenas circunvecinas pertenecientes a un mismo departamento, para impulsar proyectos de interés subregional de desarrollo económico, social y ambiental.

Artículo 64. *Creación.* Las asambleas departamentales podrán crear mediante ordenanza, a iniciativa del gobernador, de los alcaldes de los respectivos municipios o de número de ciudadanos residentes no inferior al 10% del censo electoral de la provincia, siempre y cuando se acredite 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. Haber existido en forma continua como provincia administrativa y de planificación en el mismo departamento, como mínimo durante seis (6) años.

3. Cumplimiento de los objetivos para los cuales se creó la provincia administrativa y de planificación o de la asociación de municipios, según concepto de la respectiva Comisión Regional de Ordenamiento Territorial o, en ausencia suya, de la Comisión de Ordenamiento Territorial, COT.

4. Aprobación de la solicitud de conversión en entidad territorial por los representantes legales de las entidades que conforman la provincia administrativa y de planificación.

5. Ratificación de la solicitud por los concejos municipales y consejos indígenas de las entidades que vayan a hacer parte de la misma.

6. Ratificación de la solicitud de provincia como entidad territorial, mediante referendo a 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.

Artículo 65. *Estatuto básico.* La ordenanza de creación acorde con la ley establecerá la estructura general, las funciones, los recursos, las entidades territoriales que la integran y las causales de supresión. La provincia territorial en virtud de su autonomía se dará su propio estatuto.

Artículo 66. *Administración.* Las provincias territoriales serán administradas por una junta y un alcalde provincial.

La junta provincial estará conformada por los alcaldes, los representantes legales de las entidades territoriales indígenas y los presidentes de concejos de los municipios que concurren en su conformación.

En cada una de las Provincias territoriales, habrá un alcalde provincial, que será el jefe de la administración y el representante legal de la misma. El alcalde provincial será elegido mediante votación popular para un período de 4 años, el cual podrá ser reelegido para el período inmediatamente siguiente, en la medida en que la Constitución Política lo prevea para otras autoridades territoriales.

El régimen de inhabilidades e incompatibilidades del alcalde provincial, será el mismo de los alcaldes municipales.

Parágrafo. El control fiscal de las provincias como entidades territoriales corresponderá a la respectiva Contraloría departamental.

Artículo 67. *Recursos.* Los recursos de las provincias territoriales estarán conformados por el porcentaje de los ingresos corrientes que determinen la asamblea y las corporaciones administrativas de las entidades territoriales que concurren en su conformación, el departamento y los demás que establezca la ley, en concordancia con las competencias que van a asumir.

Artículo 68. *Ingreso a una provincia.* Para decidir sobre la vinculación de un municipio o entidad territorial indígena a una provincia previamente constituida, deberá mediar autorización del concejo mu-

nicipal o el consejo indígena y realizarse una consulta popular entre los ciudadanos de la respectiva entidad territorial.

CAPITULO V

Régimen especial del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

Artículo 69. *Creación.* Créase la Provincia Insular de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, conformada por las islas, islotes, cayos y demás territorios insulares que hacían parte del departamento.

Artículo 70. *Gobierno y administración.* La Provincia Insular de San Andrés, Providencia y Santa Catalina tendrá como autoridades un Gobernador Provincial y una Junta Provincial que serán elegidos por voto popular. La ley garantizará la adecuada representación de la población raizal en la integración del gobierno y la administración provincial.

Artículo 71. *Régimen de transición.* Las entidades territoriales que concurren en la conformación de la Provincia Insular, se fusionarán con la misma en un tiempo no superior a dos años. En aquellos aspectos que no estén regulados por la ley, la Provincia Insular se asimilará al departamento.

CAPITULO VI

Los departamentos

Artículo 72. *Definición.* Los departamentos son entidades territoriales de nivel intermedio de gobierno que articulan a las entidades y figuras de integración territorial que lo conforman con la Nación; con autonomía para la gestión de sus propios asuntos, dentro de los límites señalados por la Constitución y la ley.

Artículo 73. *Creación.* Los departamentos serán creados mediante ley del Congreso de la República, siempre que se cumpla con el lleno de los siguientes requisitos, en su orden:

1. Que el nuevo departamento tenga, por lo menos, setecientos mil (700.000) habitantes, según certificación del DANE, y que garantice razonablemente hacia el futuro ingresos propios equivalentes a cien mil (100.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes (smmlv).

2. Que el departamento o los departamentos de los cuales se segregue queden, cada uno de ellos, cuando menos, con la población e ingresos propios no inferiores a los exigidos al que se pretende crear, excluidas las transferencias de otros niveles de gobierno.

3. Concepto favorable de la Comisión de Ordenamiento Territorial, COT, sobre su viabilidad y sostenibilidad geopolítica, administrativa, económica, fiscal, social y ambiental.

4. De forma previa a la sanción de la ley de creación del departamento, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado ejercerá control automático previo sobre el cumplimiento de los requisitos y la legalidad de la misma. Si el proyecto no se encuentra ajustado a la ley, no podrá sancionarse.

5. La decisión tomada por el Congreso será sometida a referendo a los ciudadanos residentes en el territorio que van a conformarlo.

Artículo 74. *Estructura.* La estructura administrativa básica de los departamentos es la establecida por la Constitución Política y la ley.

Cada departamento en virtud de su autonomía, diseñará su estructura administrativa, ajustándola a sus condiciones y características propias, mediante ordenanza de la asamblea o decreto del gobernador, según sus atribuciones, de acuerdo con las funciones que correspondan a sus competencias.

Artículo 75. *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.

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.

Artículo 76. *Departamentos fronterizos.* Los departamentos fronterizos, con sujeción a las determinaciones del Gobierno Nacional, deben establecer directrices específicas de ordenamiento y desarrollo territorial para las áreas y zonas de frontera.

En coordinación con el Gobierno Nacional, los departamentos fronterizos podrán adelantar programas de cooperación e integración con la instancia territorial del mismo nivel del país vecino en los términos del artículo 289 de la Constitución Política.

Artículo 77. *Régimen especial.* En razón de sus características geográficas, ambientales, culturales, poblacionales y como hito fronterizo de ultramar, el Congreso de la República expedirá el estatuto especial de ordenamiento territorial del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Artículo 78. *Supresión de los departamentos.* Un departamento será suprimido cuando:

1. La mayoría de sus ciudadanos decida mediante consulta popular anexarse a otro departamento.

2. La Comisión de Ordenamiento Territorial, COT, compruebe que no cumple los requisitos exigidos en la presente ley para su creación, previa presentación de las certificaciones necesarias, comunicará y remitirá el expediente al Ministro del Interior, con la propuesta de anexión a la entidad o entidades territoriales limítrofes.

El Ministro del Interior deberá presentar el respectivo proyecto de ley ante el Congreso de la República dentro de los noventa días siguientes, salvo que el departamento se obligue ante la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda a un proceso de fortalecimiento institucional, una reestructuración administrativa y unos resultados fiscales, dentro de los plazos que establezca la ley, que lo hagan viable en un plazo no mayor de cinco años.

Si transcurrido el lapso anterior, a juicio de la Comisión de Ordenamiento Territorial, no se hubiesen obtenido los resultados esperados, el Ministro del Interior procederá a presentar el proyecto de ley mencionado.

CAPITULO VII

Las regiones territoriales

Artículo 79. *Definición.* Las regiones son entidades territoriales conformadas por uno o más departamentos, para planificar y promover el desarrollo económico y social ambientalmente sostenible en su territorio.

Artículo 80. *Creación.* El Congreso de la República podrá crearlas mediante ley, a iniciativa del presidente, de los gobernadores de los respectivos departamentos o por el número de ciudadanos residentes no inferior al 10% del censo electoral de la región, siempre y cuando se acredite el cumplimiento de los siguientes requisitos:

1. Haber existido como región administrativa y de planificación por un período no menor a seis (6) años.

2. Aprobación de la solicitud de conversión en entidad territorial por el órgano máximo de administración de la región administrativa y de planificación.

3. Ratificación de la solicitud por las asambleas de los departamentos que vayan a hacer parte de la misma.

4. Cumplimiento de los objetivos para los cuales se creó la región administrativa y de planificación, según concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial.

5. Sometimiento de la decisión tomada por el Congreso a referendo de los ciudadanos residentes en los departamentos interesados.

Parágrafo. Los departamentos, únicamente podrán pertenecer a una región.

Artículo 81. *Estatuto básico.* La ley de creación establecerá la estructura general, las funciones, los recursos, los departamentos que la

integran y las causales de supresión. La región territorial en virtud de su autonomía se dará su propio estatuto.

En la adopción del estatuto de cada región, se aplicarán los principios señalados en el artículo 4° de la presente ley.

Artículo 82. *Administración.* La administración de las regiones territoriales corresponde a la asamblea y el gobernador regional.

La asamblea regional estará conformada por:

1. Un delegado del presidente de la República.
2. Los presidentes de las asambleas departamentales y los gobernadores que conforman la región.
3. Los alcaldes de las provincias territoriales.
4. Un delegado de los alcaldes municipales y otro por las entidades territoriales indígenas que no pertenezcan a las provincias territoriales existentes.
5. Un representante por los gremios.
6. Un representante por las organizaciones no gubernamentales.

El gobernador regional, que será el jefe de la administración y el representante legal de la misma, será elegido mediante votación popular para un período de 4 años, el cual podrá ser reelegido para el período inmediatamente siguiente, en la medida en que la Constitución Política lo prevea para otras autoridades territoriales.

El régimen de inhabilidades e incompatibilidades del gobernador regional será el mismo de los gobernadores departamentales.

Parágrafo. El control fiscal de las regiones como entidades territoriales corresponderá a la Contraloría General de la República.

Artículo 83. *Recursos.* Los recursos de las regiones territoriales estarán conformados por la participación que les corresponda en el Fondo Nacional de Regalías, los aportes de las entidades territoriales que concurren en su conformación y los demás que establezca la ley, en concordancia con las competencias que van a asumir.

Artículo 84. *Ingreso a una región.* Para decidir sobre la vinculación de un departamento a una región previamente constituida, deberá mediar autorización de la asamblea departamental y realizarse una consulta popular entre los ciudadanos de la respectiva entidad territorial.

TITULO VI

LAS FIGURAS DE INTEGRACION TERRITORIAL

CAPITULO I

Áreas metropolitanas

Artículo 85. *Áreas metropolitanas.* Las áreas metropolitanas son entidades administrativas conformadas por dos o más municipios, vinculados entre sí por estrechas relaciones económicas, sociales y físicas de carácter metropolitano, cuyo objetivo es administrar conjuntamente, programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado de sus territorios; racionalizar la prestación de los servicios públicos; prestar en común algunos de ellos y ejecutar obras de interés para el área.

Las áreas metropolitanas incorporarán la dimensión regional del crecimiento metropolitano, ajustando sus instrumentos de planificación y gestión, y las formas de organización administrativa, vinculando los territorios pertinentes con el propósito de integrar equilibradamente las zonas urbanas con las áreas rurales y regionales que inciden sobre las zonas metropolitanas.

Las áreas metropolitanas cuentan con personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonio y órganos de administración propios, en los cuales se debe garantizar la adecuada participación de las respectivas autoridades municipales que la conforman, así como un régimen administrativo y fiscal de carácter especial. La ley determinará el régimen aplicable.

Con sujeción a las directrices de política exterior, se podrán conformar áreas metropolitanas binacionales de acuerdo con los principios de reciprocidad, integración y desarrollo fronterizo.

CAPITULO II

Zonas de Integración Fronteriza

Artículo 86. *Definición.* Se entiende por Zona de Integración Fronteriza (ZIF) a los ámbitos territoriales fronterizos adyacentes de Colombia y uno o varios países fronterizos, para los que se adoptarán políticas y ejecutarán planes y proyectos para impulsar el desarrollo sostenible y la integración fronteriza de manera conjunta, compartida, coordinada y orientada a obtener beneficios mutuos, en correspondencia con las características de cada uno de ellos. Las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) se establecerán mediante los mecanismos bilaterales que convengan Colombia y los países fronterizos.

Artículo 87. *Objetivos.* Las Zonas de Integración Fronteriza se establecen con la finalidad de generar condiciones óptimas para el desarrollo fronterizo sostenible y para la integración fronteriza entre Colombia y sus países vecinos, para la consecución de los siguientes objetivos:

a) Contribuir a diversificar, fortalecer y estabilizar los vínculos económicos, sociales, culturales, políticos e institucionales entre Colombia y los países fronterizos;

b) Poner en vigencia, a través de las instituciones nacionales, bilaterales o multilaterales pertinentes, los mecanismos económicos e institucionales, que doten a las fronteras de mayor fluidez comercial y la interconecten con los mercados regionales y mundiales y adelantar proyectos para el uso sostenible y la promoción de mecanismos de conservación de recursos naturales renovables;

c) Flexibilizar y dinamizar el intercambio comercial, así como la circulación de personas, mercancías, servicios y vehículos en dichos ámbitos y entre éstos con terceros;

d) Establecer mecanismos eficaces para crear y manejar conjuntamente los mercados fronterizos de trabajo y para administrar los flujos migratorios, bilaterales y multilaterales, que en dicho marco se desarrollen;

e) Favorecer a las colectividades locales, eliminando los obstáculos que dificultan una potenciación de sus capacidades productivas, comerciales y culturales;

f) Estimular y formalizar procesos y relaciones sociales, económicas y culturales históricamente existentes en dichas zonas;

g) Atender adecuadamente las demandas económicas, sociales y culturales de los pueblos en las zonas de frontera;

h) Incrementar y fortalecer la oferta y el abastecimiento de servicios básicos y/o sociales de utilidad común, tales como acueductos, electrificación, comunicaciones, infraestructura vial, salud, educación y recreación deportiva y turística;

i) Investigar y usar sosteniblemente los recursos naturales renovables contiguos y promover mecanismos para su adecuada conservación;

j) Otros que se acuerden entre Colombia y los países fronterizos.

CAPITULO III

Provincias administrativas y de planificación

Artículo 88. *Definición.* Las provincias administrativas y de planificación son figuras de integración territorial conformadas por municipios o entidades territoriales indígenas circunvecinos, pertenecientes a un mismo departamento, creadas para la consecución de sus propósitos comunes en forma más armónica y eficiente.

Las provincias servirán de marco territorial para la desconcentración de las competencias, servicios y acciones a cargo del departamento, así como para el cumplimiento de las funciones que les deleguen entidades nacionales o departamentales, o que les asignen la ley y los municipios y entidades territoriales indígenas que las integran.

Artículo 89. *Requisitos para la creación.* La creación de una provincia administrativa y de planificación se hará mediante la celebración de un convenio interadministrativo entre las entidades territoriales que van

a constituirlos, suscritos por los representantes legales respectivos, previa autorización del concejo municipal y/o los consejos indígenas. Dicho convenio contendrá el estatuto de la provincia y la formulación de un plan estratégico.

Los estatutos definirán los órganos de administración y las fuentes de financiación para su funcionamiento.

CAPITULO IV

Regiones administrativas y de planificación

Artículo 90. *Definición.* Las regiones administrativas y de planificación son entidades de derecho público, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio, conformadas por dos o más departamentos contiguos. Las Regiones Administrativas y de Planificación promoverán el desarrollo económico y social ambientalmente sostenible del respectivo territorio.

Parágrafo. Un departamento solo podrá pertenecer a una región administrativa y de planificación.

Artículo 91. *Requisitos para la creación.* La creación de una región administrativa y de planificación se hará mediante la celebración de un convenio interadministrativo entre los departamentos que van a constituirlos, suscritos por los gobernadores respectivos, previa autorización de las asambleas departamentales. Dicho convenio interadministrativo contendrá el estatuto de la región y la formulación de un plan estratégico regional.

Los estatutos definirán los órganos de administración y las fuentes de financiación para su funcionamiento.

Artículo 92. *Participación de la Nación.* Mediante la celebración de contratos, la Nación podrá participar en la financiación de proyectos estratégicos regionales, cuando se demuestre que son de interés para las partes.

CAPITULO V

Asociación de entidades territoriales

Artículo 93. *Definición.* Las asociaciones de entidades territoriales 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 por la ley.

Las asociaciones de entidades territoriales se conformarán libremente por dos o más entidades territoriales de la misma naturaleza jurídica, para prestar conjuntamente servicios públicos, ejecutar obras de interés común o cumplir funciones administrativas, así como para procurar el desarrollo integral de sus territorios.

Artículo 94. *Creación.* Los requisitos para la creación de asociaciones de entidades territoriales son los siguientes:

1. Autorización de los Concejos municipales, Concejos distritales, Consejos indígenas, Juntas Provinciales, Asambleas Departamentales o Asambleas Regionales, otorgada mediante actos administrativos que solo podrán ser presentados a su consideración por las autoridades o representantes legales respectivos.

2. Suscripción por las autoridades y/o representantes legales de las entidades territoriales del convenio respectivo, el cual deberá contener los estatutos de la asociación, y definir concretamente, cuando menos, el objeto de la asociación, un programa de acción con los instrumentos para llevarlo a cabo y los órganos de administración, sus funciones y sus recursos.

TITULO VII

AREAS DE DESARROLLO TERRITORIAL

Artículo 95. *Definición.* Las Areas de Desarrollo Territorial, ADT, son alternativas flexibles de organización territorial para promover procesos de desarrollo asociativos y concertados, alrededor de elementos estratégicos de cohesión social, de orden regional o subregional. Las

áreas se conformarán en torno a proyectos estructurantes de propósito común, para atender fenómenos específicos de carácter económico, social, cultural, ambiental, urbano-regional, ecosistémico, de aglomeraciones urbanas, complejos tecnológicos y zonas fronterizas o costeras, entre otros.

También se podrán conformar Areas de Desarrollo Territorial, para promover programas de propósito común, con el fin de impulsar procesos de desarrollo endógeno y sostenible para la consecución y mantenimiento de la paz en el territorio.

Artículo 96. *Régimen.* Las Areas de Desarrollo Territorial, se constituyen 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 de la comunidad en la toma de decisiones que sobre el área se adopten.

En razón de la especificidad de las Areas de Desarrollo Territorial, la ley determinará el régimen legal especial aplicable en materia fiscal, laboral y aduanera.

Artículo 97. *Objeto.* Las áreas de desarrollo territorial deberán promover el desarrollo de su territorio a partir del estímulo y fomento de procesos de concertación entre organizaciones empresariales y comunitarias con las del Estado, con el objetivo de conformar alianzas estratégicas en sectores productivos y sociales y de integrar la inversión pública y privada.

Artículo 98. *Creación.* Los requisitos para la creación de las áreas de desarrollo territorial son:

1. Que exista la voluntad expresa de los representantes legales de las entidades territoriales que vayan a hacer parte de la misma, previa autorización de las respectivas corporaciones de elección popular, consejos indígenas y/o consejos comunitarios de las comunidades negras.

2. Que se formule un proyecto estratégico concertado con los actores públicos y privados para la promoción del área de desarrollo territorial.

3. Que se suscriba el convenio constitutivo, el cual contendrá los estatutos del área de desarrollo territorial que establecerán, cuando menos, el objeto del área, sus órganos de administración y operación y las funciones. Estos estatutos, igualmente, habrán de señalar las causales de retiro de las entidades que integran el área y la disolución de la misma.

4. Que el propósito del proyecto de área de desarrollo territorial esté en armonía con el Proyecto Estratégico Nacional de Ordenamiento Territorial, los lineamientos regionales y departamentales del ordenamiento territorial cuando estos existan y cuente con concepto previo favorable de la Comisión Regional de Ordenamiento Territorial o en ausencia suya, de la Comisión de Ordenamiento Territorial.

Artículo 99. *Recursos.* Además de los recursos que sean apropiados en los presupuestos de la Nación y las entidades territoriales partícipes, las áreas de desarrollo territorial podrán acceder a recursos de crédito y de cooperación internacional y a aportes de entidades públicas y privadas.

Artículo 100. *Contratos plan.* Las áreas de desarrollo territorial son instrumentos prioritarios para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, el cual dará especial importancia a la inversión subregional en torno a estas áreas. La Nación podrá contratar con las áreas de desarrollo territorial la ejecución de programas del plan, cuando lo considere pertinente y el objeto para el cual fueron creadas dichas áreas lo permita, previa aprobación de su órgano máximo de administración.

Igualmente, mediante la celebración de contratos, la Nación podrá participar en la financiación de proyectos específicos estructurantes del territorio presentados por las áreas de desarrollo territorial, cuando se demuestre que son de interés común para ambas partes.

En los contratos que celebren la Nación y las áreas de desarrollo territorial para la ejecución de programas del Plan Nacional de Desarrollo o de proyectos de iniciativa propia, se establecerán los aportes que

harán estas entidades territoriales, así como los que provengan de fuentes diferentes.

Artículo 101. *Otras formas de organización territorial.* Las zonas de reserva campesina, las reservas de la sociedad civil y las zonas de convivencia que no coincidan con territorios colectivos de comunidades negras y resguardos indígenas, serán instancias de organización del territorio. La administración de estas formas de organización territorial se hará por las comunidades que la integran, la ley reglamentará su articulación con las entidades territoriales a las que pertenezcan y la forma de acceder a los recursos.

Parágrafo. Las autoridades tradicionales del pueblo Rom ejercen su gobierno sobre el ámbito territorial de su *Kumpannia* y *Veeza*, sin perjuicio de las competencias constitucionales y legales atribuidas a las entidades territoriales. Las autoridades tradicionales Rom regularán su funcionamiento interno de acuerdo con sus instituciones propias, derivadas de usos y costumbres.

Artículo 102. *Territorios Colectivos de Comunidades Negras.* 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.

Artículo 103. *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.

Parágrafo. Las comunidades negras asentadas en las áreas urbanas de los municipios y distritos, podrán organizarse de acuerdo a sus propios usos y costumbres, para asegurar su participación en la gestión de sus propios intereses y de los asuntos locales.

TITULO VIII

BIENES DE LAS ENTIDADES Y FIGURAS DE INTEGRACION TERRITORIAL

CAPITULO I

Bienes y recursos de las entidades territoriales

Artículo 104. *Recursos y bienes de las entidades territoriales.* Los bienes y rentas tributarias o no tributarias de las entidades territoriales son de su propiedad exclusiva y gozan de las mismas garantías que la propiedad y rentas de los particulares, sin que puedan ser ocupados sino en los términos en que lo sea la propiedad privada, salvo de lo previsto en el artículo 362 de la Constitución Política.

CAPITULO II

Bienes y recursos de las figuras de integración territorial

Artículo 105. *Bienes de las figuras de integración territorial.* Los bienes y rentas de las figuras de integración territorial son de su propiedad exclusiva y gozan de las mismas garantías que la propiedad de los particulares, y únicamente podrán ser ocupados en los mismos términos en que lo sea la propiedad privada.

TITULO IX

DISPOSICIONES VARIAS

Artículo 106. *Mapa oficial.* El mapa oficial de la República y de su división político-administrativa será elaborado y actualizado periódicamente por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, que lo publicará, previa aprobación de la Comisión de Ordenamiento Territorial.

Parágrafo. En lo concerniente a la fijación de los límites internacionales, el mapa será sometido a concepto previo del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Artículo 107. *Cambio en los límites.* Las modificaciones de límites de las entidades territoriales que se causen como consecuencia de la segregación de territorios, serán determinadas por la corporación de elección popular competente.

Definido un límite territorial, se procederá a la publicación del mapa oficial respectivo por parte del Instituto Geográfico Agustín Codazzi y al correspondiente amojonamiento del territorio.

Artículo 108. *Conflictos de límites.* Si se presentan diferencias respecto del trazado de los límites entre entidades territoriales, la Comisión de Ordenamiento Territorial dirimirá el conflicto, de conformidad con lo establecido en la ley.

El Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, prestará el apoyo técnico requerido para estos propósitos.

Artículo 109. *Revisión periódica de los límites de las entidades territoriales.* Los límites de las entidades territoriales serán revisados oficiosamente, por petición de sus representantes legales, de la mayoría de los habitantes de la entidad territorial o del Ministro del Interior. La revisión la hará el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC. Cuando se trate de límites internacionales, la petición deberá ser formulada por el Ministro de Relaciones Exteriores.

Artículo 110. *Coherencia legislativa y armonización de la legislación territorial.* Dentro de los tres (3) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, el Gobierno Nacional integrará una comisión, para que en el plazo de un (1) año, armonice e integre la legislación sobre organización territorial, elaborando un proyecto de ley de régimen territorial que será presentado a consideración del Congreso de la República.

Artículo 111. *Adecuación legislativa para las Areas Metropolitanas.* En el término de un (1) año posterior a la aprobación de esta ley, deberá expedirse la Ley de Areas Metropolitanas conforme a las presentes disposiciones.

Artículo 112. *Vigencia y derogatorias.* La presente Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

El Ministro del Interior,

Armando Estrada Villa.

El Ministro de Desarrollo Económico,

Eduardo Pizano de Narváez.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Señores Congresistas:

La organización político-administrativa del Estado colombiano presenta grandes desajustes que se han ido acentuando por la rápida urbanización, los cambios en los procesos productivos, el conflicto sociopolítico, las migraciones y el elevado crecimiento demográfico que aún caracteriza al país. Ante la necesidad de mejorar y fortalecer la presencia del Estado como promotor y facilitador del desarrollo socioeconómico con el fin de que el país y sus regiones se inserten positivamente en el proceso de globalización, se requiere de una reorganización político-administrativa y de condiciones para el desarrollo territorial que le den dirección y gobernabilidad a los cambios cada vez más dinámicos de las prácticas económicas, sociales y políticas que están transformando continuamente el espacio construido.

El ordenamiento territorial se refleja, por una parte, en el ajuste de la división político-administrativa derivada de los desarrollos constitucionales y legales y, por otra, en los cambios en la ocupación física del territorio, como resultado de la acción humana y de la misma naturaleza. Estos elementos del ordenamiento territorial son interdependientes, si se observa que desde el punto de vista de la organización político-administrativa es indispensable contar con entidades y figuras territoriales apropiadas para gobernar las diversas territorialidades surgidas de la evolución económica, social, política y cultural.

Las entidades territoriales y las figuras administrativas existentes requieren actualizarse y proyectar su organización para ajustarse a los cambios económicos, sociales y culturales que marcan el inicio del siglo XXI. Desde el punto de vista de la crisis en los campos económico, social y político, el diseño concertado de un ordenamiento territorial con perspectiva de futuro, que contribuya al desarrollo y la paz, es uno de los propósitos fundamentales de este proyecto de ley.

La capacidad de gobernabilidad y de respuesta del Estado a los requerimientos de la comunidad y el uso más eficiente de los recursos públicos y privados, dependen, en buena medida, del grado de ordenamiento territorial. A través del ordenamiento territorial se busca que el espacio construido esté en armonía con la naturaleza y que la organización político-administrativa promueva una sociedad más productiva, justa socialmente y sostenible ambientalmente.

Los elementos básicos para el reordenamiento político administrativo del país están en marcha con el proceso de descentralización iniciado a mediados de la década de los 80, ratificado posteriormente por la Constitución Política de 1991. Esto permitió que entre 1991 y 1994 la Comisión de Ordenamiento Territorial analizara y debatiera los asuntos estratégicos para el ordenamiento del territorio colombiano, habiendo producido importantes recomendaciones que han sido tenidas en cuenta en el proyecto de ley adjunto.

La administración del Señor Presidente Doctor Andrés Pastrana Arango ha procurado, a lo largo del articulado del proyecto de ley adjunto, hacer el mayor uso posible de los mecanismos de participación ciudadana, conforme las normas sobre ordenamiento territorial y las disposiciones de la Constitución Política.

El ejecutivo reitera que esta iniciativa legislativa se ha elaborado de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, las recomendaciones de los foros regionales, los comentarios de expertos y las propuestas de los grupos étnicos y minoritarios, sin desconocer que la legislación orgánica se encuentra contenida en otras leyes, las cuales deberán sujetarse a los contenidos del presente proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, así como los desarrollos normativos posteriores que surjan derivados del marco general de ésta como leyes ordinarias.

En estos términos, el Gobierno Nacional considera que el presente proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial plantea un reto necesario y oportuno para el reordenamiento territorial del país, a partir de una construcción colectiva de escenarios concertados orientados al desarrollo sostenible de sus regiones, la integración territorial y la convivencia pacífica entre los colombianos.

Por lo anterior, el Gobierno Nacional somete a consideración del Honorable Congreso de la República, el proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, para ser estudiado y tramitado con la mayor dedicación posible y sentido patriótico, para lo cual el ejecutivo se permite expresar desde ya que prestará al Congreso toda la colaboración que requiera.

El Gobierno Nacional entiende la importancia de impulsar el proceso de ordenamiento territorial para propender por una adecuada distribución de competencias y recursos entre los diferentes niveles de gobierno y organizar los poderes públicos en función del territorio para: (1) garantizar mayor responsabilidad política del Estado frente a la sociedad, (2) fortalecer la autonomía regional y local, (3) promover el debate nacional sobre la visión estratégica prospectiva de país, (4) armonizar los diversos regímenes sectoriales para garantizar una adecuada prestación de servicios, (5) propender por una adecuada organización y uso del territorio, (6) asegurar la preservación y manejo adecuado de los recursos naturales y, (7) promover el equilibrio regional tanto entre las regiones como entre ellas y el país como proceso de construcción de la paz.

El Gobierno, consciente de este proceso, le ha dado especial prioridad al ordenamiento territorial, razón por la cual, en concordancia con

el Plan Nacional de Desarrollo “Cambio para construir la paz”, mediante el Decreto 797 de 1999 creó y puso en funcionamiento la Comisión Intersectorial para la elaboración del proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, el cual se terminó en noviembre de 1999.

Con el objeto de socializar, legitimar y cualificar la iniciativa de legislación orgánica, el proyecto elaborado por la Comisión Intersectorial fue ajustado conforme a las recomendaciones realizadas en los Foros Regionales de Ordenamiento Territorial promovidos por el Honorable Congreso de la República, foros departamentales y propuestas de expertos sobre temas específicos de la ley que ha contado con una amplia discusión y consulta a nivel nacional en un proceso de construcción participativo con todas las comunidades y actores involucrados. La labor de ajuste del proyecto se adelantó mediante un trabajo conjunto entre el Ministerio del Interior y el Departamento Nacional de Planeación para la elaboración del presente proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que el Gobierno somete a la ilustrada consideración del Congreso de la República.

El Ministro del Interior,

Armando Estrada Villa.

El Ministro de Desarrollo Económico,

Eduardo Pizano de Narváez.

CONTENIDO DEL PROYECTO

Con el ánimo de fundamentar conceptual, jurídica y políticamente el texto final que se presenta a consideración de los Honorables Congresistas dentro de la exposición de motivos, se desarrollan a continuación los elementos temáticos contenidos en el texto del proyecto, su justificación y elaboración articulada dentro del ámbito constitucional.

1. Comisión intersectorial de ordenamiento territorial

Esta Comisión estuvo integrada por representantes del nivel nacional, de la Conferencia de Gobernadores y la Federación de Municipios, de las minorías étnicas (comunidades negras, indígenas, raizales y gitanos), de las organizaciones no gubernamentales y del Consejo Nacional de Planeación, quienes se subdividieron para el estudio de los diferentes temas de ordenamiento territorial en cinco subcomisiones, así: (1) la legislación internacional; (2) la legislación colombiana sobre distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales; (3) la jurisprudencia de la Corte Constitucional; (4) las recomendaciones de la Comisión de Ordenamiento Territorial conformada en virtud de la Constitución Política de 1991 y (5) los distintos proyectos de ley presentados al Congreso sobre la materia.

Después de deliberar concertada y democráticamente por espacio de cuatro meses, en la etapa final se convino por la Comisión Intersectorial integrar tres subcomisiones para que conjuntamente redactaran por consenso el articulado que en los primeros días del mes de noviembre de 1999 se entregó al ejecutivo.

1.1 El trabajo de la Comisión

La Comisión Intersectorial, metodológicamente se subdividió en cinco subcomisiones, cuyas principales recomendaciones y conclusiones se presentan a continuación.

a) Subcomisión primera: análisis de las experiencias internacionales

Esta subcomisión concentró su atención sobre los lineamientos y temas básicos de la legislación sobre ordenamiento territorial de algunos países europeos y suramericanos.

En su informe hizo la siguiente transcripción: “El territorio es el espacio sistémicamente conexo, teniéndose en cuenta no sólo las diferentes actividades económicas, sino todo el entorno socio-económico, es decir, la situación social, el mercado laboral local, las relaciones comerciales y de producción entre las empresas, la cooperación de los actores públicos y de la sociedad civil. Este espacio de desarrollo, por lo tanto, no está definido por fronteras administrativas. Más bien, la dotación básica característica con los actores mencionados, con in-

fraestructura natural y técnica y el potencial específico de desarrollo proporcionan las condiciones marco decisivas para cada territorio”¹.

El ordenamiento territorial contemplado en algunos países analizados (Francia, Alemania, Venezuela y Costa Rica) es predominantemente físico-territorial, destacándose en relación con las competencias de la Nación y las entidades territoriales el propósito de profundizar la descentralización y la democracia.

Uno de los propósitos de los países estudiados ha sido dotarse de un ordenamiento del territorio que responda a las necesidades de futuro, tanto de las actividades económicas como de la propia sociedad en su conjunto, en el marco del desarrollo sostenible. En consecuencia, se recomienda contar con una visión concertada de largo plazo, previendo los cambios mundiales, para insertarse competitivamente en el marco de la globalización.

Es notable en la legislación sobre ordenamiento territorial de los países europeos la importancia otorgada a la cultura para el ordenamiento territorial, que se convierte en uno de los ejes fundamentales para la armonización de las relaciones de la sociedad con su territorio. Por otra parte, en la regulación de las funciones y competencias se promueve la asociación territorial de manera flexible, posibilitando la articulación de las políticas de ordenamiento territorial a los cambios sociales, económicos y culturales, nacionales e internacionales.

En el caso de Francia se destaca el sistema de contratos entre el Estado y las entidades territoriales, abriendo la posibilidad de adquirir compromisos específicos con corresponsabilidad tanto del nivel nacional como de las entidades territoriales.

El concepto de democracia cambia cuando se vincula al de ordenamiento territorial, como consecuencia de pasar del concepto de igualdad del ciudadano al de la igualdad de las entidades territoriales, donde el Estado garantiza el bienestar de los ciudadanos mediante condiciones de equilibrio regional, a través del establecimiento de novedosas formas de transferencia de recursos verticales y horizontales entre la Nación y las entidades territoriales y entre estas últimas.

A partir de las condiciones políticas, geográficas y culturales que son las que determinan el desarrollo real de los conceptos, la ley formula una visión política que refleja el proyecto de nación.

En el análisis de casos, la subcomisión encontró que en el Perú se evidencia una negación de las provincias por un concepto de ciudadanía centrada en Lima, al cual se suman circunstancias geográficas donde las provincias presentan condiciones climáticas adversas que impiden posibilidades de uso económico y ampliación de la frontera agrícola, lo cual refuerza el concepto de desarrollo macrocefálico alrededor de la gran ciudad. En el caso de Chile, durante la dictadura se fortaleció el centralismo al adoptar una desconcentración para mantener el control militar mediante el esquema de regiones. En Ecuador, el caso es de bicefalia como resultado de su proceso de desarrollo: dos ciudades, Quito y Guayaquil o, lo que es igual, la sierra y la costa.

Si bien estos procesos son cambiantes, el horizonte de la política pública de ordenamiento territorial es de largo plazo y se la reconoce como continua en el tiempo. A este respecto es pertinente señalar que en el Reino Unido y los países de la Unión Europea el horizonte de esta política es materia de la agenda del siglo XXI (año 2025). En Venezuela el ordenamiento territorial está planteado para 20 años.

De igual manera, la política de ordenamiento se asocia de manera estrecha al sistema educativo al definir una asignatura escolar que refuerza los principios de vinculación de los habitantes al territorio.

Según esta subcomisión, el ordenamiento del territorio es la expresión de una política de Estado como soporte físico con todas sus consecuencias, pero es, además, una toma de conciencia y una acción vinculante por parte de sus ocupantes que son los depositarios y los garantes de un patrimonio que debe utilizarse de la mejor manera posible para las generaciones actuales y futuras, en beneficio del conjunto de la sociedad. El ordenamiento territorial es también un

instrumento de política pública para consolidar la unidad nacional y permitir una apropiada organización político-administrativa del Estado;

b) Subcomisión segunda: Análisis de la legislación colombiana sobre entidades territoriales y competencias.

La investigación, análisis y sistematización realizadas por esta subcomisión identificó dos grandes grupos de normas: I) Las relativas al régimen de la organización y funcionamiento de las entidades territoriales, incluyendo el régimen de las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios y las minorías étnicas, y II) Las relativas al régimen de competencias sectoriales.

Sobre el régimen de las entidades territoriales anota que unas han tenido un mayor desarrollo normativo que otras, donde: a) el municipio aparece con un mayor grado de regulación; b) el departamento adolece de un estatuto básico ajustado al nuevo ordenamiento constitucional; c) los distritos, salvo el caso del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, no han sido reglamentados; d) los territorios indígenas, a pesar de no estar constituidos aun como entidades territoriales, son objeto de una importante normatividad sectorial y cuentan con algunas normas para participar en los ingresos corrientes de la Nación, y e) los territorios de las comunidades negras, las asociaciones de municipios y las áreas metropolitanas, disponen de una mínima reglamentación.

La subcomisión pone de presente que el régimen de competencias sectoriales muestra una gran dispersión de normas reguladoras, a veces repetitivas y contradictorias, generadoras de múltiples conflictos y confusiones.

Con base en una interpretación sistemática de la Constitución Política y de algunas decisiones de la Corte Constitucional sobre el tema, particularmente de la sentencia C-600A de 1995, este grupo de trabajo señaló que la ley orgánica de ordenamiento territorial no debe ser el estatuto extenso, que contenga, por ejemplo, la regulación íntegra de la materia relativa a la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, sino, por el contrario, que lo adecuado es concebirla como una ley a la cual quede sujeta la actividad legislativa posterior sobre los temas que le son propios.

Por ello recomendó contemplar dentro del proyecto de ley orgánica de ordenamiento territorial en cuanto al componente político-administrativo las relativas al régimen de la organización y funcionamiento de las entidades territoriales, sin perjuicio de destacar que Colombia tiene una amplia legislación, principalmente en temas sectoriales, que debe ser incorporada y articulada con la de carácter territorial. Se trata de territorializar lo sectorial y viceversa.

En este sentido, el ajuste del proyecto de ley de la Comisión Intersectorial atendió las recomendaciones de la subcomisión segunda, y por lo tanto no es exhaustivo en la distribución de competencias, pero sí establece unos principios y reglas generales y criterios básicos para su asignación;

c) Subcomisión tercera: Análisis de la jurisprudencia de la corte constitucional sobre ordenamiento territorial.

Esta subcomisión encontró que la Corte Constitucional ha identificado que el ordenamiento territorial responde a cinco principios dominantes, así:

- La autonomía de las entidades territoriales.
- La profundización de la descentralización.
- El fortalecimiento económico de los entes territoriales.
- El establecimiento del municipio como entidad fundamental de la organización territorial del Estado.
- La democracia participativa.

¹ Astrid Becker: Territoriale Entwicklungsstrategien—ein Instrument zur politischen wirtschaftlichen und sozialen Demokratisierung (1998), Citado por Elmar Romchik: Política de desarrollo sostenible. En: Fescol Informa, página 6, abril de 1999. Documento disponible en www.fescol.org.co

En ese contexto, en toda esta discusión es cardinal la tensión entre unidad y autonomía. En varias sentencias, la Corte Constitucional destaca que el Estado colombiano ha sido definido constitucionalmente como unitario y descentralizado, con autonomía de sus entidades territoriales. En este sentido, ha sido enfática en recordar que la definición del Estado no es federal y que eso supone unas implicaciones sustanciales.

La unidad nacional tiene una implicación importante porque relativiza la autonomía de las entidades territoriales. El principio de unidad nacional supone una limitación sobre el desarrollo del principio autónomo. En esa medida, la autonomía local se ejerce con subordinación al interés nacional y, por tanto, conforme a la ley que emana de las autoridades del poder central.

El tema de la descentralización ha sido objeto de un desarrollo jurisprudencial más cuidadoso que el concepto de ordenamiento. La Corte Constitucional ha anotado que la descentralización tiene dos expresiones: una en la territorial y otra en la de los servicios. Estas expresiones tienen en común la circunstancia de atribuir competencias a unos sujetos que no pertenecen a la estructura central de la administración, las cuales pueden ejercer con un determinado nivel de autonomía.

Respecto de la democracia participativa la Corte ha hecho énfasis en el municipio bajo la consideración de que es la instancia territorial que facilita la mayor cercanía de las autoridades con los ciudadanos. En este sentido, ha encontrado que el municipalismo del ordenamiento territorial colombiano es una manifestación de la vocación democrática sobre las decisiones que afectan a la comunidad.

En ese mismo sentido, es oportuno señalar algunos otros principios que la Corte Constitucional ha desarrollado en la jurisprudencia, como que las competencias territoriales no pueden ejercerse de tal suerte que ese ejercicio acarree daño para otras entidades territoriales o para la integridad de la Nación.

Otro principio es el de la autonomía local, que supone la autodeterminación de las entidades territoriales para la gestión de sus propios asuntos. En ese sentido, la Corte ha sido particularmente enfática en asimilar, de alguna manera, el tratamiento jurisprudencial de este tema al de los derechos ciudadanos y ha afirmado que la autonomía es un derecho de las entidades territoriales, cuyo núcleo esencial no puede ser vulnerado.

Esta subcomisión encontró que la Corte Constitucional ha manifestado claramente que el ejercicio de las competencias nacionales sobre lo territorial no pueden ir hasta el extremo de producir lo que ella misma ha dado en llamar el vaciamiento de competencias de las entidades territoriales.

Todo este elemento supone la necesidad de discernir criterios sobre la armonización sobre lo local y lo nacional; y la necesidad que la Corte ha abocado de definir criterios con base en los cuales resolver situaciones conflictivas entre ese principio de autonomía local y ese principio de unidad nacional;

d) Subcomisión cuarta: Análisis de las recomendaciones de la comisión de ordenamiento territorial (1991-1993).

Esta subcomisión consideró que la gran mayoría de las recomendaciones de la Comisión de Ordenamiento Territorial surgida de la Constitución Política de 1991 están vigentes. Igualmente, que dado el avance del proceso de descentralización, la ausencia de un norte en el desarrollo normativo y la necesidad de herramientas flexibles para el desarrollo y la paz, es de vital importancia tramitar el proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

El ordenamiento territorial es un proceso estratégico planificado, dinámico e interactivo de inducción de cambios en el uso del territorio y su administración, para lo cual se requiere contar con una organización interinstitucional de alto nivel que oriente el proceso y dirima conflictos.

La política de ordenamiento territorial es un medio para promover el desarrollo territorial, que se concentra en dos temas fundamentales: la organización física y la organización político-administrativa del territorio.

A su juicio, el concepto de ordenamiento territorial no se debe suscribir solamente al régimen político administrativo de las entidades territoriales y sus competencias. Debe tener también en consideración la descentralización, la autonomía, el desarrollo territorial, la participación, los derechos sociales, económicos, culturales, colectivos y del ambiente.

Partiendo de las consideraciones históricas, antropológicas, sociales y culturales y de la diversidad étnica, geográfica y ambiental, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial debe validar las formas de organización y administración del territorio como regiones, provincias, áreas metropolitanas y entidades indígenas en aquellas partes donde existe una tradición histórica, en vez de pretender uniformar el país. En otras palabras, con excepción del municipio, que se reconoce como entidad fundamental, no en todo el territorio se requieren las mismas entidades territoriales, pues ello depende de la existencia de la cultura y condiciones para ello.

Finalmente, la definición de competencias generales y responsabilidades específicas de forma gradual, con un régimen transitorio y flexible, basado en la capacidad administrativa y financiera de la Nación y las entidades y demás formas de organización territorial, considerando para ello la diversidad territorial y el proceso de descentralización, así como la crisis fiscal que viven la Nación, los departamentos y los municipios, son, a juicio de este grupo de la Comisión Intersectorial, el contenido básico de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial;

e) Subcomisión quinta: análisis de los proyectos presentados al Congreso.

Después de estudiar los diferentes proyectos de ley presentados a la consideración del Congreso por las dos administraciones anteriores y por algunos congresistas, este grupo de trabajo de la Comisión Intersectorial extrajo un conjunto de recomendaciones y conclusiones para la redacción del instrumento adjunto.

En primer término, recomendó que además de los principios contenidos en el artículo 288 de la Constitución Política, el proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial debe incluir otros, como equilibrio regional, biodiversidad, equidad, viabilidad, concertación, sostenibilidad, interculturalidad y pluralidad.

A su juicio, se debe considerar el procedimiento para la supresión de los departamentos, dada la difícil situación por la que atraviesan, sin perjuicio de crear un régimen especial de transición para aquellos que sigan arrojando resultados desfavorables frente al manejo de recursos y asunción de competencias.

En cuanto a la distribución de competencias, consideró que debe haber una verdadera redistribución del ingreso en el territorio nacional, para lo cual resulta necesario elaborar una fórmula de reparto del ingreso inversamente proporcional al desarrollo.

También es necesario generar mecanismos que permitan vislumbrar la realidad de las diversas entidades territoriales, especialmente en relación con la capacidad de gestión, es decir, responsabilizarse de determinadas funciones. También debe acentuarse la posibilidad de conceder incentivos por la buena administración.

Con respecto a las entidades territoriales, este grupo estimó que la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial debe generalizar los requisitos para la creación de municipios, áreas metropolitanas, distritos, departamentos, provincias y regiones, particularmente cuando estas puedan ser elevadas a la categoría de entidades territoriales. En relación con los territorios indígenas se debe hacer claridad acerca de su conformación, naturaleza, competencias y límites.

Esta subcomisión entiende que el tema de deslinde y amojonamiento es de vital importancia, dado que en el momento existen muchas entida-

des territoriales que no tienen sus límites definidos. Adicionalmente, es conveniente fortalecer el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, para que cumpla con el levantamiento de la cartografía de las diversas entidades territoriales.

Finalmente, esta subcomisión aconseja estimular la creación de mecanismos de control interdisciplinario desde el sector central para hacer más efectivo el control y seguimiento a la inversión de los recursos asignados a los diferentes entes territoriales y evitar la corrupción administrativa;

f) Recomendaciones generales.

Del trabajo cumplido por las cinco subcomisiones reseñadas, se extrajeron como recomendaciones y conclusiones generales de la Comisión Intersectorial creada por el Decreto 797 de 1999 las siguientes:

- El proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial debe formularse de acuerdo con una visión integral y sistemática de la Constitución Política y las sentencias de la Corte Constitucional sobre la materia, especialmente en lo referente a autonomía de las entidades territoriales, descentralización, competencias nacionales y territoriales, normativas o administrativas y reglas para dirimir conflictos.

- El proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial debe limitarse a establecer los principios básicos y generales para la organización político-administrativa, el desarrollo territorial y la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, con el fin de que las leyes ordinarias realicen los desarrollos respectivos.

- El proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial debe ir más allá de la tradicional concepción del ordenamiento territorial como instrumento de organización político-administrativa, trascendiendo hacia el concepto de ordenamiento territorial como herramienta de cambio del desarrollo territorial a partir de espacios comunes y afines cultural, geográfica y económicamente.

- El proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial debe formularse con visión prospectiva y abrir alternativas flexibles de organización que sean compatibles con los límites territoriales actuales de los departamentos y municipios, sin perjuicio de reconocer y promover las nuevas realidades territoriales y poblacionales que están en proceso de construcción y consolidación.

2. Ajuste del proyecto de la comisión intersectorial

2.1 Foros Regionales de discusión de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial

La Comisión Especial de Ordenamiento Territorial del Senado de la República, con el apoyo del Ministerio del Interior y del Departamento Nacional de Planeación, especialmente del Proyecto: Profundización de la Descentralización en Colombia, realizó seis (6) Foros de discusión del proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) elaborado por la Comisión Intersectorial. Dichos Foros se realizaron entre mayo y agosto de 2000, en el siguiente orden: Medellín, Pereira, Barranquilla, Cali, Bucaramanga y Bogotá.

Con el objeto de señalar la importancia y resaltar el esfuerzo realizado en la socialización y discusión del proyecto en las regiones colombianas, se presentan grosso modo las principales recomendaciones surgidas en dichos eventos, inéditos en la historia de los desarrollos legislativos de la Constitución.

En general, acudieron a todos los Foros expertos, académicos, funcionarios gubernamentales, dirigentes regionales, líderes comunitarios y representantes de ONG, quienes expusieron sus puntos de vista de manera individual, aunque se destaca el caso del Valle del Cauca donde se generó una interesante dinámica de discusión previa, que condujo a la presentación de una ponencia conjunta por parte de una coalición de diversos sectores.

En los diferentes Foros variaron los énfasis: mientras en Medellín la idea predominante era la de que había que fortalecer a los departamentos, en Pereira y en Barranquilla se pudo constatar una tendencia hacia

la necesidad de darle curso a las regiones. En el caso de la Costa Atlántica se percibe una sensación de agotamiento del departamento y en el Eje Cafetero se insistió en que las regiones debían ser algo más que departamentos contiguos asociados, aunque la creación de regiones no debía conducir a la desaparición de los niveles seccionales vigentes.

En Cali como en Medellín se privilegió la idea de la necesidad de unos departamentos fortalecidos, lo que también se pudo constatar en la reunión de Bogotá, aunque en este último caso se insistió en la importancia de anteponer la unidad nacional a cualquier otra consideración. Las provincias fueron reivindicadas en Santander, Risaralda y Antioquia. Finalmente, en la reunión de Bucaramanga se llamó la atención sobre la necesidad de estructurar un sistema coherente de planificación, asunto que también fue señalado en los otros eventos.

La idea que se expresó con más fuerza en las diferentes reuniones, es la de que “hay que tratar de modo desigual lo que es desigual”.

Las organizaciones de base regional que contribuyeron a organizar los Foros, han decidido conformar una Red Regional para el Ordenamiento Territorial. En tal sentido, no sólo están dispuestas a mantener los espacios de reflexión creados a propósito de los eventos ya realizados, sino que van a organizar una serie de actividades orientadas a seguir y vigilar el debate legislativo del proyecto, y a propiciar la construcción de una mirada del país desde las regiones, procurando contribuir a construir desde abajo la autonomía territorial que consagra el artículo primero de la Constitución.

En los diferentes Foros hubo coincidencia acerca de que el proyecto fue desarrollado de una forma pública y políticamente responsable, creando una excelente oportunidad para ir más allá de donde estamos, en materia legislativa, en los temas que cubre la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

En conclusión, los resultados de los Foros enriquecieron el proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial elaborado por la Comisión Intersectorial y se constituyeron en insumo primordial para el ajuste del mismo por el Gobierno Nacional.

2.2 Recomendaciones de expertos

Para cualificar la propuesta de legislación orgánica de ordenamiento territorial, a través del proyecto profundización de la descentralización en Colombia Col/99/022, se contrataron consultores expertos en los siguientes temas: (1) medio ambiente, (2) esquema institucional e instrumentos, (3) asunto étnico y, (4) el tema agrario.

En materia de medio ambiente se reconoce la importancia para la gestión ambiental del país de los principios del ordenamiento territorial señalados en el proyecto de la Comisión Intersectorial, resaltando la importancia de precisarlos y hacerlos congruentes con el articulado del proyecto. Con relación al esquema institucional, se recomienda la articulación de los diferentes sistemas institucionales existentes en el país, así como de las autoridades ambientales, alrededor del ordenamiento territorial, para propiciar por un desarrollo integral, armónico y sostenible del país.

En relación con el esquema institucional, acorde con lo establecido en la Carta Política, se recomendó hablar de la Comisión de Ordenamiento Territorial, COT, en lugar del Consejo Superior de Ordenamiento Territorial. Asimismo, se destacó la necesidad de dar mayor representatividad a las regiones en la conformación de la Comisión y precisar sus funciones, como autoridad del ordenamiento territorial en el país.

En los instrumentos del ordenamiento territorial, se privilegia el carácter integrador y prospectivo del Proyecto Estratégico Nacional de Ordenamiento Territorial, Penot, como herramienta para planear y construir el futuro de Colombia en los próximos años.

Respecto al tema étnico en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, se destaca el carácter pluriétnico y multicultural implícito en el proyecto, lo cual deriva en el reconocimiento y respeto de las prácticas y costumbres de las diferentes etnias.

Al abordar el tema agrario en la ley, es necesario pensar en términos de desarrollo y aprovechamiento de las ventajas y las particularidades de las diferentes regiones del país.

2.3 Trabajo conjunto Ministerio del Interior y Departamento Nacional de Planeación

El Ministerio del Interior junto con el Departamento Nacional de Planeación, además de apoyar a la Comisión Especial de Ordenamiento Territorial del Senado de la República, en la realización de los Foros de discusión del proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, llevaron a cabo un trabajo conjunto tendiente a legitimar la propuesta legislativa que hoy se somete a consideración del Honorable Congreso de la República, a través de la consolidación del proyecto de ley elaborado por la Comisión Intersectorial, ajustando al citado proyecto las recomendaciones realizadas en los Foros Regionales de Ordenamiento Territorial y las diferentes propuestas hechas por los indígenas, los grupos afrocolombianos y los estudios de expertos.

Conscientes de la importancia de enriquecer y legitimar esta iniciativa legislativa mediante la socialización del proyecto, el Ministerio del Interior a través de la Dirección de Asuntos Territoriales y la Dirección General de Asuntos Indígenas, realizó el estudio de la propuesta que los pueblos indígenas presentaron, incorporando gran parte de ella al texto definitivo del proyecto de LOOT. Tal incorporación, se hizo bajo la premisa de reconocer y desarrollar con jerarquía orgánica la diversidad cultural propia de estos pueblos, que demandan una distribución particular y flexible de competencias en cabeza de las entidades territoriales indígenas.

De igual manera se estudió la propuesta que hizo la Dirección General para las Comunidades Negras Minorías Étnicas y Culturales del Ministerio del Interior y se consolidó como política de Estado, que a partir de la ordenación del territorio y de la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, los diferentes grupos étnicos puedan alcanzar un desarrollo sostenible y un mejoramiento creciente de sus condiciones de vida.

Se incorpora en el PLOOT la premisa general de reconocer que las diferencias socioculturales y raciales son elementos vinculantes y enriquecedores de las dinámicas sociales y territoriales del país; que lejos de romper el esquema de ordenamiento del territorio contribuyen a partir de estas diferencias a una consolidación de las regiones culturalmente diversas como partes esenciales del Estado Social de Derecho.

El Ministerio del Interior y el Departamento Nacional de Planeación trabajaron de manera conjunta en la consolidación conceptual los nuevos instrumentos que introduce este proyecto de ley.

Uno de ellos es el Penot que supone una visión colectiva de país a 20 años, enmarcada en un contexto internacional, con el fin de propiciar escenarios de ordenamiento territorial más probables. Este proyecto convertido en Ley de la República, será el marco de referencia obligado para la formulación de los futuros planes nacionales de desarrollo y de las directrices departamentales que orienten los procesos de ordenamiento que se adelantan en el territorio colombiano.

Otro de los ajustes conceptuales realizados por el Ministerio del Interior y el Departamento Nacional de Planeación fue el de la compensación territorial, mediante la cual se financiarán de manera prioritaria a través de los fondos nacionales de inversión, los proyectos regionales estructurantes de desarrollo territorial y de preservación del ambiente, orientados a las entidades territoriales que concurran en la conformación de Áreas de Desarrollo Territorial, Zonas de Integración Fronteriza, Regiones y Provincias Territoriales.

Como resultado del trabajo de ajuste conjunto entre el Ministerio del Interior y el Departamento Nacional de Planeación, se somete a consideración del Honorable Congreso de la República, el presente proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

3. El proyecto de ley

3.1 El marco teórico

a) Los alcances conceptuales

Un Estado moderno como el que propone la Constitución Política de 1991 debe comprender e interpretar la estructura de su entorno, actuar en concordancia con los procesos territoriales y construir su propio futuro, incorporando la territorialidad nacional en sus políticas y evitando que su configuración obedezca solo a efectos de la lógica económica. La estructura territorial no es una simple partición del territorio nacional, sino un conjunto de relaciones complejas, en el cual las partes interactúan entre sí y con el todo, que es el Estado.

En la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 prevaleció un enfoque que condujo a asociar el ordenamiento territorial exclusivamente con la reorganización del Estado en su estructura político-administrativa. En cambio, el proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial presentado por el Gobierno Nacional va más allá de esa concepción al concebirlo como una política estatal, que es, a la vez, un instrumento de planificación y de gestión y un proceso de construcción colectiva, orientados a propiciar una adecuada organización político-administrativa del país y el desarrollo armónico de las regiones.

La finalidad del ordenamiento territorial es promover el equilibrio, la solidaridad y la complementariedad entre la Nación y las entidades y las demás formas de organización del territorio, para lo cual es necesario adecuar el régimen político-administrativo y lograr una óptima utilización de los recursos. El ordenamiento territorial es una política que busca fortalecer el Estado social de derecho, desarrollando la función social y ecológica del territorio. Es, además, un medio para promover el desarrollo territorial como instrumento de gestión, planificación, regulación, transformación y ocupación del espacio por la sociedad;

b) La problemática del ordenamiento territorial

Los alcances conceptuales y los objetivos del presente proyecto de ley orgánica de ordenamiento territorial se elaboraron a partir de la problemática que se encontró en materia de ordenamiento territorial, en la cual son notorios los siguientes puntos:

- Reducción en la gobernabilidad territorial.
- Aumento de los desequilibrios socioeconómicos espaciales.
- Exclusión y fragmentación social.
- Perspectiva de corto plazo del desarrollo.
- Deterioro ambiental.
- Escaso desarrollo de las capacidades endógenas regionales para insertarse ventajosamente en un mundo globalizado.
- Conflicto armado.
- Falta de solidaridad y disposición para la asociación de esfuerzos.
- Rigidez y desajuste del régimen político-administrativo de las entidades territoriales;

c) El Proyecto Estratégico Nacional de Ordenamiento Territorial

De acuerdo con el proyecto de ley anexo, el gobierno formulará la política de ordenamiento y desarrollo con base en el Proyecto Estratégico Nacional de Ordenamiento Territorial, que se define como un instrumento para articular los planes de desarrollo territoriales con los de la Nación y orientar los procesos de ordenamiento y planeación regional y local.

La política de ordenamiento territorial definirá los mecanismos e instrumentos para canalizar el potencial que existe en cada territorio, fomentar el despliegue de las capacidades de cambio y evolución, fortalecer las instituciones regionales, dinamizar la creatividad y la innovación, relacionarse con el entorno en forma activa, mejorar las capacidades de análisis e interpretación de la realidad y fomentar los capitales (físico, social, humano y natural).

El Proyecto Estratégico Nacional será liderado por el Gobierno Nacional, a través del Departamento Nacional de Planeación, de forma

concertada y participativa con las regiones y los actores que representan los diferentes sectores. Este proyecto debe ser aprobado mediante ley del Congreso de la República, de tal manera que servirá de marco para la formulación de los futuros planes nacionales de desarrollo y las directrices departamentales para orientar los procesos de ordenamiento que adelanta el país y las regiones.

El proyecto sintetizará los lineamientos estratégicos de la visión compartida de la Colombia que queremos en un horizonte de veinte años, sobre la base del conocimiento de las dimensiones económicas, sociales, culturales, políticas e institucionales de las regiones del país y del mundo para buscar las mejores oportunidades de integración y competitividad en el contexto de la globalización.

El proyecto incluirá entre otros temas los siguientes: los escenarios de ordenamiento territorial más probables; las líneas estratégicas de ordenamiento territorial; la zonificación general; la conservación del patrimonio cultural y ambiental y, la competitividad; la priorización de territorios de mayor fragilidad social, económica y ambiental; los escenarios de distribución espacial de la población y los asentamientos humanos, con criterios de equilibrio territorial; los grandes proyectos de infraestructura y ejes funcionales y, desarrollos existentes y estratégicos, determinantes del modelo de desarrollo territorial; las áreas fronterizas de integración binacional, internacional y desarrollo regional fronterizo y; los mecanismos para la ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones establecidas en el Proyecto Estratégico.

3.2 Las leyes orgánicas

Desde 1945, cuando el Acto legislativo número 1 de ese año, dispuso que habría una ley orgánica del presupuesto a la cual deberían sujetarse los presupuestos anuales, so pena de resultar inconstitucionales, el derecho público colombiano conoce la existencia de estas leyes y ha desarrollado una doctrina y jurisprudencia respecto de ellas. Con posterioridad, la efímera reforma constitucional de 1979 estableció también la ley orgánica de la planeación.

El último hito en este proceso lo dio la Asamblea Nacional Constituyente, que al expedir la Constitución Política de 1991 hizo en su artículo 151 un principio de definición de las leyes orgánicas, mantuvo la del presupuesto, restableció la de la planeación y las dispuso para otros temas.

El mencionado artículo 151 dice así:

El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las leyes relativas a la asignación de competencias normativas de las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara.

En concordancia con este precepto, el artículo 288 de la Constitución Política ordena más precisamente lo siguiente:

La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.

Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.

En estos términos es claro que el objeto fundamental de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial es la distribución de competencias entre la Nación y las distintas entidades territoriales, trátese de competencias normativas o administrativas.

Sin embargo, esto no puede hacer olvidar que esta ley debe ocuparse también de otras materias, entre las cuales se destacan las siguientes: (a) las condiciones para la creación de departamentos y otras entidades territoriales; (b) la conversión de las provincias departamentales en entidades regionales; (c) las condiciones para la conversión de dos o

más departamentos en regiones administrativas y de estas en entidades territoriales; (d) la participación de las regiones territoriales en la administración de los ingresos del Fondo Nacional de Regalías; (e) el régimen administrativo y fiscal de las áreas metropolitanas; (f) la constitución de las entidades territoriales indígenas y (g) la realización por parte de los gobernadores y alcaldes de consultas populares sobre asuntos de competencia territorial.

Adicionalmente, distintos autores y la propia Corte Constitucional han dicho que existen otras materias que son propias de la ley orgánica de ordenamiento territorial, aún cuando los respectivos artículos de la Constitución Política aludan a la ley sin calificarla de orgánica.

De acuerdo con la jurisprudencia y la doctrina desarrolladas a partir de 1945, hay unanimidad en que las leyes orgánicas poseen una jerarquía superior al común de las demás, razón por la cual se dijo de ellas, sin mayor rigor jurídico, que son de carácter constitucional o supralegal. Lo importante es tener claro que por ese rango superior de las leyes orgánicas en las materias que le son propias, no pueden ser adicionadas, modificadas ni derogadas por leyes corrientes. Es decir, que cuando el Congreso expide una ley orgánica se autolimita en su actividad legislativa futura con el propósito de garantizar sobre ese tema coherencia y disciplina normativas.

Desde el punto de vista práctico, cuando una ley orgánica es contrariada por una ordinaria, esta última resulta inconstitucional y podrá ser declarada inexecutable por la Corte Constitucional, no por transgredir otra ley, lo cual sería absurdo, sino por violar el mandato constitucional de que estén sujetas a ellas.

Debe dejarse ya precisado que las leyes orgánicas, entre ellas la de ordenamiento territorial, no tienen que estar contenidas en un único instrumento, aun cuando sería lo ideal, sino que las materias que les sea propia puede recogerse en varias leyes, como sucede con las normas orgánicas de presupuesto agrupadas en el Decreto 111 de 1996, que recopila las Leyes 38 de 1989, 174 de 1994 y 225 de 1995.

Sea la oportunidad de señalar igualmente que la Corte Constitucional manifestó en su sentencias C-151 de 1995 y, en especial en la 600A de 1995 respecto de la Ley 60 de 1993 que es parcialmente orgánica, en cuanto señala las áreas prioritarias de inversión social a las cuales los municipios deben aplicar su participación en los ingresos corrientes de la Nación.

Ahora bien: de esta última jurisprudencia resulta de la mayor trascendencia hacer la siguiente transcripción, pues ella explica la técnica legislativa adoptada para la elaboración del proyecto adjunto de ley orgánica de ordenamiento territorial respecto de la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, así:

¿Significa lo anterior que toda asignación específica de competencias entre la Nación y las entidades territoriales tiene que ser efectuada por la 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.

(...)

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 esta 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 (subrayados fuera del texto).

3.3 Contenido del proyecto

Con el propósito de facilitar la lectura y comprensión de este proyecto de ley orgánica de ordenamiento territorial, se presenta a continuación su estructura general.

a) Disposiciones generales

En este aparte se señalan los principios rectores del ordenamiento territorial, los cuales son los siguientes: (1) unidad nacional, (2) autonomía, (3) descentralización, (4) desarrollo sostenible, (5) participación, (6) solidaridad y equidad territorial, (7) diversidad, (8) gradualidad y flexibilidad, (9) prospectiva y, (10) Paz y convivencia.

Estos principios, como los que se señalarán más adelante para la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, tienen por objeto cumplir con las sentencias de la Corte Constitucional respecto de la Ley 60 de 1993, según las cuales, las leyes ordinarias pueden desarrollar esta distribución de competencias, siempre y cuando la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial haya sentado las reglas básicas y los principios para tal distribución.

En general, se ha procurado conciliar de la unidad nacional y de la soberanía popular que, finalmente, se materializan en el Estado, con la autonomía de sus entidades territoriales y la descentralización administrativa. En el proyecto de ley adjunto, se hace especial énfasis en la solidaridad entre las entidades de mayor desarrollo económico-social y las más marginadas, así como en la integración para el desarrollo territorial y sobre el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural del pueblo colombiano para respetarla y fomentarla, en aras de una convivencia pacífica;

b) Organización Institucional e Instrumentos para el Ordenamiento Territorial

Conforme a lo establecido en el artículo 5° del proyecto, el Sistema Institucional para el Ordenamiento Territorial, SIOT, es el conjunto de normas, orientaciones, instituciones, instancias de participación e instrumentos, con el fin de guiar de manera permanente, gradual y flexible el proceso de ordenamiento territorial.

El Sistema estará conformado por la Comisión de Ordenamiento Territorial, COT; el Comité Técnico de Ordenamiento Territorial; las Comisiones Regionales de Ordenamiento Territorial; y las Redes de Apoyo al Ordenamiento Territorial.

El SIOT se articulará con los sistemas nacionales de planeación, ambiental, ciencia y tecnología, prevención y atención de desastres, entre otros. Con este fin los respectivos consejos de los sistemas incluirán entre sus funciones la de garantizar la necesaria coordinación entre los mismos.

El SIOT está concebido como un conjunto de relaciones gerenciales del ordenamiento territorial en Colombia, capaz de planear, coordinar la ejecución y hacer seguimiento y evaluación de las acciones para poner en marcha las iniciativas señaladas en la ley.

La Comisión de Ordenamiento Territorial

Conforme a lo establecido en la Constitución, se habla de la Comisión de Ordenamiento Territorial, COT, como la máxima autoridad del ordenamiento territorial, siendo sus funciones básicas la orientación de este proceso y la adopción de las decisiones que esta ley le atribuye. La Comisión estará adscrita al Ministerio del Interior y, su secretaría técnica estará a cargo del Departamento Nacional de Planeación, para lo cual, este último adecuará su estructura administrativa, estableciendo una división para tal fin.

La Comisión de Ordenamiento Territorial tendrá un Comité Técnico asesor permanente, cuyo director será elegido por la COT de terna presentada por los organismos y entidades que conforman el Comité Técnico. La COT establecerá el reglamento del Comité Técnico.

En el nivel territorial se crean las comisiones regionales de ordenamiento territorial con el objeto de coordinar las actuaciones de las entidades y divisiones territoriales en los ámbitos local y regional.

Para darle soporte técnico al SIOT se crea la red de apoyo al ordenamiento territorial. La red estará conformada por funcionarios expertos en ordenamiento territorial que designen las entidades públicas y a su voluntad las privadas del orden nacional y subnacional y actuará

a solicitud de las comisiones. La coordinación corresponderá a las autoridades de planificación de los diferentes niveles.

El Proyecto Estratégico Nacional de Ordenamiento Territorial, Penot

Como uno de los principales aportes a la planificación en el país, y como herramienta para superar la visión cortoplacista del desarrollo, se establece el Proyecto Estratégico Nacional de Ordenamiento Territorial (Penot) como un instrumento de política territorial, construido participativamente alrededor de una visión de largo plazo y de carácter intersectorial, para articular los diferentes niveles territoriales a través de los procesos de ordenamiento y planeación nacional, regional y local.

El DNP liderará la elaboración del Penot, que será aprobado por el Congreso de la República mediante ley, igualmente el Gobierno Nacional lo adoptará como política para el período respectivo a través de un documento Conpes para el Ordenamiento Territorial. Asimismo, la COT ajustará periódicamente el Proyecto Estratégico Nacional, de acuerdo con la reglamentación que expida la COT.

El contenido básico del Penot, incluirá como principales componentes: una visión colectiva de país a 20 años, los escenarios y las líneas estratégicas de ordenamiento territorial, con el fin de guiar la política de ordenamiento territorial en el país.

Recursos para la compensación territorial

Con el fin de garantizar recursos a las entidades territoriales, compensar los desequilibrios territoriales, así como propiciar y fomentar la conformación de Areas de Desarrollo Territorial, Zonas de Integración Fronteriza con el fin de generar incentivos para el tránsito hacia Regiones y Provincias Territoriales, se prevé la financiación prioritaria en los fondos nacionales de inversión, de proyectos regionales estructurantes de desarrollo territorial y de preservación del ambiente.

Otros instrumentos para el ordenamiento territorial

El proyecto de ley objeto de esta exposición de motivos manda que la Nación y las entidades y figuras territoriales incluyan en sus programas educativos la cultura del territorio con el fin de generar un cambio de actitudes y valores institucionales, sociales y éticos para promover la gestión del desarrollo territorial y, de una manera general, los principios inspiradores del proyecto y de la distribución de competencias.

Finalmente, se contempla un conjunto de instrumentos para la formulación y ejecución de la política de ordenamiento territorial, como el observatorio de ordenamiento territorial y los programas de fortalecimiento institucional, y de pedagogía para el ordenamiento territorial;

c) Las competencias nacionales y territoriales

En este aparte se concretan los principios generales de la ley a los constitucionales del artículo 288, vale decir, coordinación, concurrencia y subsidiariedad. Así mismo, se crean y desarrollan los de complementariedad, eficiencia, equilibrio entre competencias y recursos, gradualidad y responsabilidad. Este desarrollo es seguido por la fijación de los criterios para la asignación de competencias acorde a los niveles territoriales establecidos por la ley.

Se abordan de manera general las competencias en cabeza de cada entidad territorial, de conformidad con lo dispuesto en la Sentencia C-600A de 1994 de la Corte Constitucional, estableciendo el marco mínimo orgánico a estos niveles territoriales.

En términos generales, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, se establecen unas competencias exclusivas y básicas de la Nación, los departamentos, los municipios, los distritos, las entidades territoriales indígenas, y las provincias y regiones cuando se conformen como entidades territoriales.

En el proyecto se recuperan y complementan las competencias en materia de ordenación del territorio, establecidas en el artículo 7° de la Ley 388 de 1997, declaradas inexecutable mediante Sentencia C-795 de 2000, por considerar la Corte Constitucional que el señalamiento de

tales facultades a las entidades territoriales era materia de legislación orgánica.

En términos generales, la distribución de competencias para las diferentes entidades territoriales, se orientará por los siguientes criterios:

– Será competencia de la Nación, la legislación y todo lo relacionado con las políticas de interés general para los colombianos.

– Será competencia del departamento, todo lo relacionado con la decisión y la planificación de asuntos seccionales y la coordinación de la ejecución de políticas por las entidades territoriales municipales e indígenas dentro de su jurisdicción; así como la intermediación entre la Nación y los municipios, la concurrencia y la subsidiariedad de la acción municipal.

– Es de competencia del municipio, el distrito y la entidad territorial indígena, todo lo relacionado con la administración y planificación de los asuntos locales; la promoción de la participación comunitaria; el control, la preservación y defensa de su patrimonio ecológico y cultural; la ejecución de políticas, planes, programas y proyectos, así como garantizar el acceso y prestación de servicios públicos de manera eficiente. Se establece que el Distrito Capital se regirá por el régimen especial señalado en la Constitución y la ley.

– Las regiones y las provincias territoriales, ejercerán las competencias que determine la ley, el acto administrativo de creación y las que le deleguen las entidades que concurren en su conformación.

Conflictos de competencia

Los conflictos de competencias que se presenten entre la Nación y una entidad o instancia de integración territorial, o entre tales entidades y las figuras de integración territorial, serán de conocimiento de la Comisión de Ordenamiento Territorial, cuyas decisiones serán demandables ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

El Consejo de Estado conocerá de los conflictos que trasciendan los límites de un único departamento. Cuando el conflicto no trascienda los límites de un único departamento, el conflicto será resuelto por el Tribunal Administrativo respectivo;

d) División político-administrativa

El proyecto presenta una nueva forma de ver la organización territorial, desde una perspectiva orientada al desarrollo y la integración, estableciendo como formas de organización del territorio: las entidades territoriales, las figuras de integración territorial y las Áreas de Desarrollo Territorial.

En relación con las entidades territoriales, se recoge lo que la Constitución de 1991 dispuso a este respecto, pues, además, de los departamentos, los municipios, los distritos y las entidades territoriales indígenas, estableció que las provincias y las regiones administrativas y de planificación pueden convertirse en entidades territoriales. En este sentido, el proyecto de ley establece los requisitos para esta conversión.

Así mismo, acorde con los propósitos de asociación territorial para el desarrollo, respetando el artículo 285 constitucional y acorde al espíritu del proyecto de ley, se reconocen no como simples divisiones territoriales, sino como figuras para la integración territorial: las regiones y provincias administrativas y de planificación, las asociaciones de entidades territoriales, las áreas metropolitanas y las zonas de integración fronteriza, las cuales tendrán personería jurídica de acuerdo con lo que la ley ordena.

Con el objeto de flexibilizar la organización territorial y propiciar herramientas para el desarrollo endógeno de las entidades territoriales, facilitando la participación del sector privado y la comunidad, se autoriza legalmente la creación de áreas de desarrollo territorial, de acuerdo con lo previsto en el artículo 285 de la Constitución, respecto de las cuales se hablará más adelante;

e) Las entidades territoriales

De acuerdo con lo dispuesto en la Constitución Política para la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, este proyecto de ley se ocupa de las mismas, las cuales han sido hasta el presente los departamentos, los municipios y los distritos. La Constitución de 1991 abre igual posibilidad para las provincias departamentales y las regiones administrativas y de planificación territorial, que poseen vocación para convertirse en entidades territoriales.

Como se puede observar en su articulado, el proyecto de ley adjunto distingue entre entidades territoriales y figuras de integración territorial, a pesar de que éstas disfruten de personería jurídica, pues en Colombia se ha generalizado la concesión de la personalidad legal por el solo hecho de que, como lo dice el Decreto 111 de 1996, compilatorio de las tres leyes orgánicas de presupuesto actualmente vigente, cualquier apartado de la ley anual de presupuesto puede adquirir obligaciones y contraer compromisos.

Con fundamento en la jurisprudencia citada de la Corte Constitucional, el proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial anexo establece las bases para la creación de las entidades territoriales, su estructura y sus funciones principales, para que las leyes ordinarias hagan los desarrollos correspondientes, de conformidad con la citada jurisprudencia de la Corte Constitucional.

En síntesis, este título del proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial tiene por objeto la regulación mínima y la definición de las entidades territoriales, vale decir, de los departamentos, los municipios, los distritos y las entidades territoriales indígenas, sin perjuicio de la conversión de las provincias y de las regiones administrativas y de planificación en entidades territoriales.

El proyecto busca el fortalecimiento de las entidades territoriales existentes y plantea la flexibilización de sus estructuras administrativas y la racionalización de sus cargas funcionales con el propósito de conseguir su viabilidad fiscal y financiera como condición indispensable para asegurar su autonomía y la descentralización administrativa. Igualmente, propicia la conformación de las entidades territoriales indígenas, las provincias y las regiones territoriales, previo el cumplimiento de unos requisitos que tienen que ver con la consolidación de las formas de organización institucional y social para el desarrollo de los respectivos territorios.

Los municipios

Como lo puso de presente una de las subcomisiones en las cuales se dividió la Comisión Intersectorial creada por el Decreto 797 de 1999, los municipios son la entidad territorial más regulada por la ley con posterioridad a la Constitución Política de 1991².

No obstante lo anterior, este proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, en cumplimiento de los temas que según la Constitución Política le son propios de acuerdo con la técnica legislativa adoptada para su elaboración y en concordancia con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, se limita a los aspectos básicos de su organización y funcionamiento, lo cual no es obstáculo para que reitere unas reglas, principios y criterios claros para la distribución de competencias. Tampoco para señalar los requisitos para su creación por parte de las asambleas departamentales y la intervención de la Comisión de Ordenamiento Territorial en este proceso.

Por último, el artículo 45 de este proyecto de ley contiene las causales de supresión de los municipios, las cuales tienen su fundamento en la decisión mayoritaria de su población, en el incumplimiento de los indicadores de viabilidad definidos por la Comisión de Ordenamiento Territorial o cuando hagan parte de un área metropolitana que se convierta en distrito.

² En la actualidad, cursa en el Congreso un proyecto, de iniciativa gubernamental, para modificar la Ley 136 de 1994.

Los distritos

En relación con los distritos, el proyecto de ley orgánica de ordenamiento territorial establece las condiciones para la creación de distritos diferentes de los de origen constitucional y a su organización, respetando el carácter especial de dichas entidades.

Entidades territoriales indígenas

Con respecto a las entidades territoriales indígenas señaladas en los artículos 286 y 329 de la Constitución, se realizó un proceso de consulta participativo con las comunidades indígenas y sus representantes en la mesa de concertación en la cual se realizaron varios talleres en donde se discutieron, analizaron y adoptaron en el texto los conceptos esenciales de la propuesta indígena dentro del marco constitucional, acorde con la unidad de materia del proyecto de ley.

El proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial reafirma el reconocimiento y protección de la diversidad, la interculturalidad y el pluralismo étnico tutelados en la Constitución Política, con lo cual recoge el trabajo hecho por las propias comunidades indígenas, principalmente respecto a aspectos como su delimitación, conformación y funcionamiento.

El proyecto reconoce las entidades territoriales indígenas en la nueva estructura político-administrativa del país. De conformidad con el artículo 330 de la Constitución Política reitera que serán gobernados por consejos indígenas, conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades. Así mismo, se definen los principios y reglas para que las comunidades indígenas se conviertan en entidades territoriales, previa delimitación de su territorio, y asuman las competencias que les corresponden, entre las cuales se encuentra el manejo de sus recursos.

De acuerdo con lo dispuesto en la Ley 60 de 1993, para los fines del artículo 357 de la Constitución Política, los resguardos indígenas continúan asimilados a municipios y recibirán una participación igual a la transferencia per capita nacional, multiplicada por su población. Cuando los resguardos se constituyan en territorios indígenas, sus autoridades recibirán y administrarán la transferencia.

Provincias territoriales

Las provincias en Colombia son una realidad geográfica, histórica, económica, cultural y política que se mantienen desde la colonia, a pesar de haber sido borradas jurídicamente en la reforma de 1945. No es extraño que reaparecieran de nuevo en la Constitución de 1991, cuando surgen como un anhelo de reconocimiento histórico.

En la actualidad los departamentos que más conservan la identidad histórica de las provincias son los Santanderes, Boyacá, Cundinamarca, Chocó y Nariño.

Las provincias territoriales son entidades conformadas por un número plural de municipios de un mismo departamento que, por la comunidad de sus características económicas y sociales y objetivos, hacen posible de forma más económica y eficiente la consecución de sus propósitos comunes, dada esa acción conjunta.

La Constitución contempla la creación de provincias como divisiones administrativas de los departamentos y, más aun, su conversión en entidades territoriales.

Las provincias servirán de marco territorial para la desconcentración de las competencias y servicios a cargo de los departamentos, así como para el cumplimiento de las funciones que les asigne la ley o las ordenanzas departamentales. Además, la presente iniciativa de ley orgánica de ordenamiento territorial prevé que los municipios y territorios indígenas que las conformen puedan confiarle otras atribuciones, previa intervención de las corporaciones de elección popular que sean competentes para ello.

Como se dijo atrás, las provincias, en principio, están concebidas en el artículo 286 de la Constitución Política, como simples divisiones territoriales, sin perjuicio de su vocación en transformarse en entidades

territoriales. En consecuencia, el artículo 53 del proyecto de ley para el cual se presenta esta exposición de motivos, contiene las condiciones para su transformación en entidades territoriales, sin que, por ello, dejen de estar sujetas y comprendidas dentro de la jurisdicción del respectivo departamento.

Las provincias, como entidades territoriales, serán administradas por una Junta y un alcalde provincial, en los términos que determina este proyecto de ley.

Los departamentos

Dada la situación de un gran número de departamentos con preocupantes situaciones de insostenibilidad fiscal y administrativa, el proyecto fortalece al departamento señalándole unas competencias claras que le permitan ser gestor de su propio desarrollo conforme a lo establecido en el artículo 298 de la Carta Política. Asimismo el proyecto establece las condiciones para la creación y contiene las causales de supresión de los departamentos, las cuales tienen su fundamento en la decisión mayoritaria de su población o en el incumplimiento de los indicadores de viabilidad definidos por la Comisión de Ordenamiento Territorial.

El proyecto trata de manera especial la situación del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y propone un régimen especial para ello, en donde se plantea la creación de la Provincia Insular de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, conformada por las islas, islotes, cayos y demás territorios insulares que hacían parte del departamento.

Se busca con ello, hacer un reconocimiento expreso a la diferencia territorial y la flexibilidad que debe predicarse conforme a la Constitución Política del Ordenamiento Territorial, bajo el entendido, que no todas las entidades territoriales que conforman nuestro país, deben tener la misma forma de Gobierno, sino que estas deben dentro del marco Constitucional, adaptarse a su especialidad con el fin de potenciar su desarrollo en términos reales e individuales, que permitan el afianzamiento de sus especiales características socioeconómicas y culturales y la mejor asignación de competencias, articuladas por supuesto, a la visión macro de país que se pretende dar en este proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

Regiones territoriales

En congruencia con el artículo 286 de la Constitución Política, dos o más departamentos, según se lee en el artículo 306 de la Constitución, podrán conformar regiones administrativas y de planificación, las cuales tienen la posibilidad de ser entidades territoriales al tenor del precepto siguiente, siempre y cuando cumplan los requisitos que para esa transformación se disponen en este proyecto de ley.

Las regiones territoriales deberán promover y consolidar el desarrollo económico y social de la población asentada en su territorio y de la región, en general.

El artículo 307 de la Constitución Nacional establece que previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial (conforme a los términos de este proyecto de ley, el Consejo Superior de Ordenamiento Territorial), las regiones administrativas y de planificación podrán convertirse en entidades territoriales.

Este proyecto de ley de ordenamiento territorial desarrolla el artículo 307 de la Constitución, de acuerdo con el cual estas divisiones regionales, RAP, tienen vocación para su conversión en entidades territoriales.

En este sentido, se propone que las regiones administrativas y de planificación, RAP, que soliciten su conversión en entidad territorial deben haber funcionado como divisiones administrativas por un período no menor a seis años, con el objeto de que se demuestre que han consolidado un proceso de cohesión entre las entidades territoriales que las conforman y avanzado en un desarrollo concertado.

Finalmente, la transformación de las regiones administrativas y de planificación en entidades territoriales deberá contar con la aprobación

de las respectivas asambleas departamentales y ser refrendada por el voto de los ciudadanos de los departamentos involucrados.

Bienes y rentas de las entidades territoriales

Finalmente, se recogen los principios constitucionales contenidos en el artículo 362 acerca de sus bienes y rentas y de la capacidad que poseen para establecer impuestos y contribuciones en los términos de la ley;

f) Figuras de Integración Territorial

Como se hizo con las entidades territoriales, este proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial establece las bases para la creación de las figuras de integración territorial, que se refieren a las divisiones territoriales establecidas en el artículo 285 constitucional, así como lo relativo a su estructura administrativa mínima, en lo cual, por supuesto, no se separa de lo prescrito en la Constitución Política, en lo que ella se ocupe de las mismas. Las figuras de integración territorial de mayor importancia son las regiones administrativas y de planificación, sin perjuicio de lo cual el proyecto de ley también se ocupa de las áreas metropolitanas, la asociación de entidades territoriales y las zonas de integración fronteriza.

Como la Constitución abrió la posibilidad de que las provincias y las regiones administrativas y de planificación puedan convertirse en entidades territoriales, el proyecto de ley anexo regula tal posibilidad.

Además, dentro de la división político-administrativa del territorio colombiano, se norman de manera básica las áreas metropolitanas y las asociaciones de entidades territoriales, figuras contempladas en la Constitución Política, para promover la asociación y la integración para el desarrollo territorial.

Áreas metropolitanas

De las nueve zonas metropolitanas existentes, de hecho, en el país solamente cinco tienen formalmente contexto metropolitano (Medellín, Barranquilla, Bucaramanga, Cúcuta y Pereira). Del total de la población residente en los municipios de las zonas metropolitanas (diecisiete millones de habitantes), solamente siete millones, o sea, el 40%, cuenta con una instancia formal para planificar y administrar los asuntos metropolitanos.

El lento avance en la institucionalización de las figuras metropolitanas se explica parcialmente por el antecedente centralista de la anterior ley de áreas metropolitanas, que no fue equitativa en la participación de los municipios en sus órganos decisorios.

Con la actual ley orgánica de áreas metropolitanas (Ley 152 de 1994), se reconoció la participación de cada uno de los municipios en la junta metropolitana, con voz y voto. Sin embargo, aún subsiste la resistencia de los municipios impactados por la metrópoli para pertenecer al área porque las actuaciones metropolitanas suelen concentrarse en la solución de los problemas que sobrepasan la capacidad del centro metropolitano.

En otros términos, se privilegia la atención de la conurbación física, sin considerar la búsqueda de un desarrollo equilibrado de la región afectada por la metropolización, subvalorando que los municipios periféricos desempeñan funciones metropolitanas e impulsan sus ventajas comparativas, funciones e identidades.

Dado el anterior diagnóstico, este proyecto de ley abre el espacio en la organización político-administrativa del país para desarrollar las funciones de las áreas metropolitanas, mediante la constitución de áreas metropolitanas con atribuciones de carácter regional en cuanto a su planificación y administración, ecosistemas estratégicos metropolitanos, transporte y demás funciones y servicios socioeconómicos que no puedan ser atendidos apropiadamente por cada municipio.

De esta manera, se convierte a la metrópoli, junto con los municipios bajo su influencia, no exclusivamente en un ámbito de planificación física para despresionar al núcleo principal y recibir su expansión, sino, especialmente, en una asociación que asume las ventajas del centro metropolitano y las combina con las vocaciones, identidades y potencia-

les de los municipios periféricos, convirtiéndolos en verdaderos centros de equilibrio metropolitano y, agregadamente, en un conglomerado municipal competitivo regional, nacional e, incluso, internacional.

Zonas de Integración Fronteriza

En el proyecto, se establecen Las Zonas de Integración Fronteriza como ámbitos territoriales adyacentes de Colombia y uno o varios países fronterizos, tienen por objeto adoptar planes y proyectos que permitan impulsar el desarrollo sostenible y la integración fronteriza. Las ZIF se establecerán mediante los mecanismos bilaterales que convengan Colombia y los países fronterizos.

Las Zonas de Integración Fronteriza, se establecen con la finalidad de generar condiciones óptimas para el desarrollo fronterizo sostenible y para la integración fronteriza entre Colombia y sus países vecinos, así como para el fortalecimiento de las entidades territoriales que concurren en su conformación;

g) Áreas de desarrollo territorial

Seguramente la mayor innovación del proyecto de ley anexo de ordenamiento territorial consiste en la autorización para crear áreas de desarrollo territorial, lo cual se hace con fundamento en el artículo 285 de la Constitución Política, conforme al cual “fuera de la división general del territorio, habrá las que determine la ley para el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del Estado”.

De acuerdo con esta permisón constitucional, en los artículos 95 y 96 del proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial para el cual se escribe esta exposición de motivos, las define de la siguiente manera:

“Artículo 95. Las Áreas de Desarrollo Territorial, ADT, son alternativas flexibles de organización territorial para promover procesos de desarrollo asociativos y concertados, alrededor de elementos estratégicos de cohesión social, de orden regional o subregional. Las áreas se conformarán en torno a proyectos estructurantes de propósito común, para atender fenómenos específicos de carácter económico, social, cultural, ambiental, urbano-regional, ecosistémico, de aglomeraciones urbanas, complejos tecnológicos y zonas fronterizas o costeras, entre otros.

También se podrán conformar Áreas de Desarrollo Territorial, para promover programas de propósito común, con el fin de impulsar procesos de desarrollo endógeno y sostenible para la consecución y mantenimiento de la paz en el territorio”.

“Artículo 96. Régimen. Las Áreas de Desarrollo Territorial, se constituyen 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 de la comunidad en la toma de decisiones que sobre el área se adopten.

En razón de la especificidad de las Áreas de Desarrollo Territorial, la ley determinará el régimen legal especial aplicable en materia fiscal, laboral y aduanera”.

Con la figura de las áreas de desarrollo territorial se pretende reconocer e impulsar la existencia y el desarrollo de realidades socioeconómicas, étnicas y ambientales que traspasan los límites de las entidades territoriales y que, no por ello, dejan de constituir o llevar implícito un verdadero potencial de desarrollo territorial, imposible de desconocer.

Como lo establecen las normas constitucionales, las provincias han de crearse entre municipios del mismo departamento y las regiones territoriales entre departamentos que previamente hayan sido una región administrativa y de planificación, el aludido artículo 285 de la Constitución permite otras divisiones territoriales. En este caso, las áreas de desarrollo territorial pueden trascender los límites departamentales indicados, en aras del reconocimiento de una realidad social, económica, étnica o ambiental, lo mismo que de un proyecto de desarrollo que no puede limitarse a la división político-administrativa.

Dicho de otra manera, el país merced a la Constitución Política, cuenta para su organización político-administrativa con seis opciones distintas (regiones territoriales, departamentos, provincias, territorios indígenas, distritos y municipios) y con figuras administrativas y de planificación como las regiones administrativas y de planificación y las áreas metropolitanas. Adicionalmente se pueden constituir asociaciones municipales y departamentales.

Sin embargo, los límites político-administrativos generalmente se han impuesto sobre realidades regionales estructurales e indivisibles, sin tener en cuenta que crean rigideces para impulsar activos procesos asociativos microregionales, subregionales y regionales. Con el avance de la globalización, las fronteras territoriales tradicionales tienden a desdibujarse, lo cual hace necesarias mayores y mejores alternativas de figuras asociativas dentro de las cuales convivan las divisiones político-administrativas, pero que faciliten la articulación entre lo local y lo global.

El modelo de desarrollo que estuvo vigente durante la década anterior privilegió una economía encerrada, sin mirar hacia el exterior, y procuró la autosuficiencia, sin darle mayor importancia a la asociación de esfuerzos regionales de diversa escala.

Actualmente, los municipios y departamentos, con la elaboración y ejecución de sus planes de desarrollo y de ordenamiento territorial son conscientes de la importancia de concretar asociaciones, alianzas y acuerdos con otras entidades territoriales con el fin de impulsar proyectos y programas de interés común, sin tener que recurrir a la conformación de figuras territoriales que vulneren su autonomía y les ocasionen mayores costos.

Las nuevas realidades geográficas socioterritoriales derivadas del proceso de globalización exigen figuras territoriales flexibles que se puedan conformar fácilmente con base en la voluntad de los gobiernos de las entidades territoriales, pues se requieren figuras asociativas que impulsen estrategias de desarrollo eficaces y construyan o reconstruyan procesos regionales sólidos a partir de los municipios.

Las figuras apropiadas para conseguir regiones y subregiones competitivas y equitativas requieren un enfoque para establecer los proyectos estratégicos con visión de futuro, revalorizando las relaciones sinérgicas que se identifiquen entre municipios de uno o varios departamentos y entre departamentos.

En el contexto globalizado, se considera que los territorios organizados son los nuevos actores con posibilidades en la competencia internacional por capital y tecnología, permitiendo la inserción interna de los beneficios. De ahí que sea recomendable promover sistemas territorializados de relaciones sinérgicas entre agentes económicos, sociales y políticos, orientados a la innovación y articulados a las políticas y estrategias nacionales.

Hasta ahora las figuras territoriales y las asociaciones no han logrado cumplir este propósito: existen en el país más de 100 asociaciones municipales, de las cuales pocas han conseguido impulsar procesos de desarrollo territorial estratégicos.

En estos términos, el proyecto de ley adjunto provee un marco administrativo y de planeación flexible y sencillo para nuevos fenómenos urbano-regionales, fruto de la constante evolución territorial como las microregiones, los conglomerados urbanos, los distritos de producción, los corredores industriales, turísticos y comerciales que no pueden ser adecuadamente atendidos por las entidades y divisiones territoriales que contempla la Constitución.

Con el propósito de estimular la creación de estas áreas de desarrollo territorial, el proyecto de ley anexo dispone que son instrumentos

prioritarios para la ejecución del plan nacional de desarrollo, razón por la cual la Nación podrá contratar con ellas la ejecución de programas del mencionado plan. Esto es lo que en la literatura de ordenamiento territorial se conoce bajo el concepto de “contractualización de la planeación y el desarrollo”.

En concordancia con todo lo que se ha expresado anteriormente sobre las potencialidades de esta nueva figura, no solamente se conciben estos contratos para el cumplimiento del plan nacional de desarrollo, sino que también se los contempla para la realización y financiación de proyectos que sean propuestos por las áreas de desarrollo territorial a las instancias nacionales;

h) Disposiciones finales

De acuerdo con el articulado del proyecto de ley, los límites entre los departamentos deben establecerse con toda precisión en las leyes de creación de los departamentos. Si hubiere duda, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, procederá al deslinde y amojonamiento correspondientes, para lo cual se establecen unos procedimientos.

El Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, publicará periódicamente el mapa oficial de la República de Colombia, previa aprobación del Consejo Superior de Ordenamiento Territorial. En todo caso, los límites internacionales del país se consultarán con el Ministerio de Relaciones Exteriores.

El Ministro del Interior,

Armando Estrada Villa.

El Ministro de Desarrollo Económico,

Eduardo Pizano de Narváez.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., julio 25 de 2001

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 41 de 2001 Senado, *por la cual se dictan normas orgánicas de ordenamiento territorial*, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente.

Manuel Enríquez Rosero,

Secretario General honorable Senado de la República.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., julio 25 de 2001

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Primera y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Carlos García Orjuela.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Manuel Enríquez Rosero.