



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XX - N° 62

Bogotá, D. C., lunes, 28 de febrero de 2011

EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN SENADO AL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 058 DE 2010 CÁMARA, 214 DE 2010 SENADO

por la cual se dictan Normas Orgánicas de Ordenamiento Territorial.

Introducción

El ordenamiento territorial se concibe como “una política de Estado y un proceso planificado de naturaleza política, técnica y administrativa, cuyo objeto central es el de organizar, armonizar y administrar la ocupación y uso del espacio, de modo que estos contribuyan al desarrollo humano ecológicamente sostenible, espacialmente armónico y socialmente justo”¹, dicho proceso es fundamental para el desarrollo y la consolidación de la organización política de una sociedad.

El proceso al que corresponde el ordenamiento territorial está estrechamente ligado con el crecimiento y la maduración que tiene cada sociedad para con los sistemas de manejo y distribución del poder en relación con el territorio, para el caso colombiano contamos con una constitución que como se expondrá adelante apenas cumple 20 años de existencia y es el resultado de un importante proceso de concertación social sobre las bases mínimas que han de ordenarnos. El camino es largo y apenas hemos iniciado, por lo que es necesario resaltar que el presente proyecto de ley no pretende agotar el debate y más aún los desarrollos normativos en cuanto al ordenamiento territorial en Colombia; por el contrario se considera como un primer paso que establece las bases para lo que será el ordenamiento territorial en

Colombia, desarrollos que se darán a medida que nuestra sociedad avance.

Estos primeros pasos parten de la organización institucional necesaria para definir de manera articulada y de la forma más adecuada nuestro ordenamiento territorial, pues el proyecto prevé la conformación de la Comisión de Ordenamiento Territorial con carácter permanente, la cual, por exigencia constitucional, debe emitir concepto previo en materias tales como la conversión de las regiones en entidades territoriales (artículo 307 de la Constitución, así como ha de realizar los estudios y formular ante las autoridades competentes (entre ellas el Congreso) las recomendaciones del caso para acomodar la división territorial del país a las disposiciones de la Constitución (artículo 38 transitorio).

Atendiendo razones como la expresada, no es posible adoptar en esta oportunidad y de una sola vez todas las regulaciones que sobre ordenamiento territorial prevé la Constitución, pues la experiencia ha demostrado que una materia tan compleja y decisiva como la abordada no puede ser agotada en un único esfuerzo sino que debe ser el producto de la reflexión, la deliberación y la concertación. De ello dan cuenta los tantos proyectos que sobre ordenamiento territorial se han tramitado infructuosamente en el Congreso de la República, por lo que, aprendiendo de las experiencias anteriores, es apenas sensato entender que la regulación del ordenamiento territorial sólo podrá lograrse de manera paulatina y progresiva.

En tal virtud, las regulaciones generales incluidas en el proyecto corresponden al reconocimiento de esta realidad y no pretenden constituirse en una regulación exhaustiva que agote las posibilidades de organización del territorio, sino que son, como se ha dicho, el primer paso para poder consolidar

¹ Ordenamiento territorial y procesos de construcción regional, AngelMassiris Cabeza, <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/geografia/masir/1.htm>

los desarrollos normativos posteriores que resulten adecuados en procura del ordenamiento territorial.

Antecedentes y consideraciones

La oportunidad histórica del proyecto de ley de ordenamiento territorial que hace tránsito al Senado de la República para su tercer debate y sobre el cual rendimos ponencia ante la Comisión Primera de Senado, representa un texto que ha requerido el análisis juicioso, ponderado y detallado de cada uno de sus artículos, con el propósito de poder presentar un informe que contenga los lineamientos esenciales que el Constituyente de 1991 planteó y que quedaron pendientes por resolver por remisión constitucional a esta Ley Orgánica de Ordenamiento territorial, desde el Título XI de la Constitución Política.

Los ponentes en Senado consideramos que el texto aprobado en la Cámara de Representantes sí bien, tiene avances importantes y logra un contenido general denominado como ley de mínimos, requiere de avances sustanciales, tanto en la fundamentación como en el desarrollo normativo de criterios sustanciales que no fueron considerados en el debate precedente y que nos obligan a incorporarlos en el presente informe de ponencia.

En un contexto general, la ley tiene por objeto establecer reglas para impulsar la descentralización y autonomía de las entidades territoriales, y adecuar y flexibilizar la organización político-administrativa del Estado en el territorio a través de la promoción de los procesos de asociación entre las entidades territoriales y establecer mecanismos de coordinación interinstitucional con el fin de promover el desarrollo armonioso de la Nación.

No obstante, el modelo de gestión territorial para el desarrollo y la productividad que estamos diseñando en esta iniciativa debe promover escenarios que promueven de manera real y concreta el mejoramiento en la capacidad de gestión de las entidades territoriales, evitando la duplicidad de tareas y los esfuerzos aislados de territorios muy próximos en sus condiciones, generando economías de escala que facilitan menores costos y mayores niveles de ahorro, a sus presupuestos y recalcando también los afanes de eficiencia y de racionalidad en el gasto como parte elemental del concepto de buen gobierno.

Este Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial define un modelo de Gobierno en el nivel territorial que facilita el cumplimiento de los fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la eficiencia de los principios, derechos y deberes consagrados en nuestra Constitución, pero que debe procurar una aplicación efectiva y real de los principios constitucionales en la relación armónica entre el nivel nacional y las entidades territoriales.

Consideramos que este es un modelo de ordenamiento territorial que propicia la participación ciudadana, defiende la unidad nacional, mantiene la integralidad y autonomía territorial, y que permite el crecimiento socioeconómico equitativo, en el contexto de la creación del Fondo de Compensación regional que la ley promueve, atendiendo

los principios de flexibilidad y gradualidad en el esquema organizativo del territorio.

Este ejercicio de revisión del texto aprobado en la Cámara de Representantes nos obliga a fundamentar los argumentos de las modificaciones con pleno rigor, atendiendo estrictamente a lo que la Constitución refiere debe ser desarrollado en esta ley, especialmente en los once aspectos esenciales que a ella remite la Constitución y que son el punto de partida para un posterior análisis de revisión en la Corte Constitucional frente a la exequiabilidad de toda la iniciativa, lo que nos obliga al más ponderado rigor de revisión y armonización del articulado.

Ese ejercicio de revisión y análisis que hemos hecho los ponentes de Senado, de manera coordinada, se constituye en la base que nos ha permitido con los ponentes buscar y encontrar el ambiente y la circunstancia propicia para conciliar las corrientes que concurren en un texto base, en orden a presentar un proyecto que mínimamente satisfaga los diversos intereses concitados.

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que hemos tenido la oportunidad de revisar se orienta a promover la capacidad de negociación de competencias entre la Nación y los entes territoriales, entre otras y así lo hemos plasmado, de temas tributarios y fiscales que pueden ayudar a dar mayor capacidad de autonomía y gestión a las entidades territoriales; en un ejercicio concertado, sobre proyectos específicos y de acuerdo con la capacidad fiscal de cada entidad territorial, con los recursos suficientes para cumplir la función y siempre a través de propósitos estratégicos.

Los demás temas concordantes en materia de distribución de competencias corresponden a leyes ordinarias u orgánicas especializadas: régimen departamental, régimen municipal, que deben desarrollar los criterios de política legislativa señalados en este proyecto de ley, de manera especial la expedición del nuevo régimen departamental y actualización del municipal, dentro de los parámetros expuestos.

Los demás temas concordantes en materia de distribución de competencias corresponden a leyes ordinarias u orgánicas especializadas: régimen departamental, régimen municipal, que deben desarrollar los criterios de política legislativa señalados en este proyecto de ley, de manera especial la expedición del nuevo régimen departamental y actualización del municipal, dentro de los parámetros expuestos.

En primer lugar, se hace necesario considerar la necesidad de incluir los principios del ordenamiento consagrados en la Constitución Política, toda vez que como principios rectores fundamentarán el marco general del desarrollo legal posterior que se dé a esta iniciativa.

Para tal efecto, y sobre la base del mandato constitucional de la diversificación de competencias, consagrado en los artículos 302 y 320 de la C. P., se busca un modelo de ordenamiento territorial político administrativo que permita la posibilidad de asignar a cada tipo de departamento o munici-

pio competencias especiales, diferenciadas y que potencien sus ventajas comparativas como el turismo, la agroindustria, la minería, según sus propias potencialidades, facilitando una integración para que no sea solo administrativa sino un modelo de buen gobierno local.

En el mismo sentido, se hace necesario revisar el alcance de conceptos mínimos generales y sus implicaciones fiscales, políticas y administrativas, en temas tales como la denominada región Administrativa y de Planificación, que cambia su nombre al de región de Planificación y Gestión, ligada aún más al espíritu de la iniciativa gubernamental que busca promover áreas de desarrollo y gestión, para la promoción de la competitividad y el desarrollo local, antes que mayores estructuras administrativas y burocráticas.

En la misma línea, y acogiendo los postulados inicialmente planteados en la iniciativa original presentada por el Gobierno, el proyecto debe lograr efectivamente reducir las desigualdades sociales a través de inversión social orientada al desarrollo de las regiones del país, dejando de lado la creación de nuevas estructuras burocráticas y privilegiando el mejoramiento en la inversión de recursos públicos.

Para tal efecto, hemos considerado la necesidad de crear las denominadas Zonas de Inversión que por una única vez logren articular los esfuerzos de reducción de pobreza en zonas marginales y generar un mecanismo de carácter permanente, que, por una única vez, logre consolidar la aplicación de los principios de coordinación concurrente y subsidiariedad consagrados en la Constitución Política, en un mecanismo efectivo y pragmático, que resuelva las inequidades en las diversas regiones, municipios y departamentos del país que no han logrado equiparar su desarrollo con el de las más competitivas y que se muestran como áreas rezagadas de la productividad, el desarrollo y la consolidación institucional.

En igual sentido y en plena concordancia con lo anterior, consideramos fundamental revisar el planteamiento en materia de los Fondos de Compensación y de Desarrollo Regional y su alcance dentro del texto sugerido en Cámara, con el fin de armonizarlos con otros desarrollos constitucionales y legales que eventualmente pueda afectar la destinación y alcance de estos recursos.

En lo que se hace referencia a la conformación de la Comisión de Ordenamiento Territorial, se le da un carácter meramente técnico y de carácter consultivo, como nuevo órgano del nivel nacional, responsable rector de la política y que ayuda a orientar la política general del ordenamiento y facilita la tarea de reorganización territorial, y está integrada por representantes delegados de los diferentes sectores que tienen incidencia en el tema, pero deslindada de la función legislativa que en esa materia le asiste a las Comisiones Accidentales de Senado y Cámara.

Para tal efecto, buscamos un texto que cumpla con la responsabilidad histórica de armonizar la Constitución con el futuro desarrollo legal de nor-

mas complementarias que puedan impulsar este propósito, tales como el nuevo régimen departamental, un nuevo régimen municipal.

Si bien es cierto, hemos hecho un ejercicio respetuoso y medurado del trabajo hecho por la honorable Cámara de Representantes, no podemos soslayar la necesidad de lograr un impacto histórico importante, que se traduzca en modificaciones concretas y efectivas en beneficio de la autonomía territorial, la unidad nacional y la aplicación consistente de los principios de coordinación, concurrencia, complementariedad y subsidiariedad en el diverso escenario del territorio nacional donde convergen las más disímiles realidades políticas, administrativas y culturales, pero a donde justamente debe orientarse la acción integral del Estado en el contexto de esta normatividad.

Contenido del proyecto

El proyecto con los ajustes realizados mediante las proposiciones surtidas en la Cámara de Representantes, y con las modificaciones efectuadas por los Senadores Ponentes está dividido en cinco títulos que contienen 40 artículos.

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

En el artículo 1° se establece como finalidad de la regulación señalar el marco normativo a desarrollar, la actividad legislativa correspondiente, la definición de principios y el marco institucional y de competencias que permitan la organización territorial.

Al respecto, se incluye la siguiente modificación:

Artículo 1°. *Objeto de la ley.* La presente ley tiene por objeto dictar las normas orgánicas para la organización político-administrativa del territorio colombiano; enmarcar en las mismas el ejercicio de la actividad legislativa en materia de normas y disposiciones de carácter orgánico relativas a la organización político administrativa del Estado en el territorio; establecer los principios rectores del ordenamiento; definir el marco institucional e instrumentos para el desarrollo territorial; definir competencias en materia de ordenamiento territorial entre la Nación, las entidades territoriales y las áreas metropolitanas y establecer las normas generales para la organización territorial.

Igualmente, se modifica y da precisión al alcance del numeral 17 en materia de principios:

17. Multietnicidad: Para que los pueblos indígenas, las comunidades afrodescendientes, los raizales y la población ROM ejerzan su derecho a conformar modelos de organización especial del territorio, en armonía y concordancia con las demás comunidades y entidades territoriales, de acuerdo con lo preceptuado en la Constitución y la ley.

El artículo 2° ajusta el contenido del articulado y señala como finalidad del ordenamiento territorial la siguiente:

El ordenamiento territorial es un instrumento fundamental para el desarrollo, que define la organización política administrativa que adopte el Estado para gobernar las diversas territorialidades surgidas de la evolución económica, social, política y cultural del país.

En materia de principios básicos, esta ley orgánica señala los postulados esenciales que servirán como parámetro para los desarrollos legislativos y normativos que se deriven de esta. Al respecto, es fundamental señalar que el principio de subsidiariedad cse enmarca dentro de los postulados constitucionales respeto a la autonomía política y administrativa de las entidades territoriales, y que su alcance debe ser reglado mediante decretos que definan las condiciones básicas para establecer las condiciones mínimas en las que se aplica e instrumentaliza su desarrollo posterior.

El ordenamiento territorial es, además, un medio para promover el desarrollo como instrumento de gestión, planificación, regulación, transformación y ocupación del espacio por la sociedad.

En el artículo 3° se consagran como principios rectores del ordenamiento territorial, además de los principios constitucionales a que hace referencia la norma, los de soberanía y unidad nacional, autonomía, descentralización, integración, regionalización, sostenibilidad, participación, solidaridad y equidad territorial, diversidad, gradualidad y flexibilidad, paz y convivencia, asociatividad, responsabilidad y transparencia, equidad social y equilibrio territorial y el de economía y buen gobierno. Se agrega como principio el de multietnicidad, recogiendo el texto aprobado en Plenaria de la Cámara.

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

En el Capítulo I el artículo 4° se define a la Comisión de Ordenamiento Territorial como órgano asesor, altamente calificado.

El artículo 6° se refiere a la conformación de la Comisión de Ordenamiento Territorial, se le da un carácter meramente técnico y de consulta del Gobierno y el Congreso, que ayuda a orientar la política general del ordenamiento y facilita la tarea de reorganización territorial, y está integrada por representantes delegados de los diferentes sectores que tienen incidencia en el tema, en particular el Gobierno, el Congreso, los departamentos y los modelos de integración regional como los de la región Administrativa y de Planificación.

Las funciones de la COT son determinadas en el artículo 6°.

La Comisión de Ordenamiento Territorial se convierte en una instancia asesora, de orientación y definición de la política pública en materia de ordenamiento territorial, tanto a nivel nacional como

local, sin perjuicio de las facultades que ostentan las Comisiones Accidentales de Senado y de Cámara.

Es de resaltar que esta función asesora está orientada a fortalecer el desarrollo de los esquemas asociativos territoriales, las normas locales que den viabilidad a la ejecución y aplicación de los postulados de la ley orgánica y a servir como instancia consultiva de primer nivel.

Al respecto, se incluyó en Plenaria de la Cámara el siguiente texto.

En un término no superior a un año la COT elaborará una propuesta de codificación y compilación de las normas jurídicas vigentes en Colombia sobre organización territorial del Estado y las entidades territoriales. El Gobierno Nacional difundirá ampliamente el resultado de esta labor, en escenarios que faciliten la participación de todos los ciudadanos y de las autoridades nacionales, territoriales y demás esquemas asociativos.

El artículo 7° prevé que la Secretaría Técnica de la COT la ejerza el Departamento Nacional de Planeación, siendo su misión asegurar el apoyo logístico, técnico y especializado que requiera la misma para el cabal desarrollo de sus funciones. Se agrega al texto la Subsecretaría Técnica de la COT.

El artículo 8° contempla la creación legal de Comisiones Regionales de Ordenamiento Territorial, cuyo objeto será establecer y orientar las acciones en esta materia en el ámbito de su jurisdicción y participar en la elaboración del Proyecto Estratégico Regional de Ordenamiento Territorial, acorde con los lineamientos generales establecidos por la COT.

En el Capítulo II se desarrollan los esquemas asociativos de entidades territoriales, definiendo el artículo 9° el objeto de los mismos al contemplar que la promoción estatal de procesos asociativos entre entidades territoriales para la libre y voluntaria conformación de alianzas estratégicas con el objeto de prestar conjuntamente servicios públicos, atender su desarrollo y la configuración de economías de escala, así como para procurar el desarrollo integral de sus territorios sin que se limiten a la adición de entidades político administrativas, incluyendo en consecuencia alternativas flexibles.

La norma incluye la posibilidad de promoción estatal de procesos asociativos entre entidades territoriales nacionales y las de países vecinos y fronterizos tendientes a la conformación de alianzas estratégicas que promuevan el desarrollo social, económico y cultural. En estos eventos se impone el aval del Gobierno Nacional como rector de la política internacional.

En los artículos 10, 11, 12, 13 y 14 se describe el marco normativo para acceder a la posibilidad de asociaciones de departamentos, de municipios, de distritos especiales, todos ellos bajo esquemas asociativos territoriales, por decisión de las correspondientes autoridades del orden departamental como son, los gobernadores y sus asambleas y del

orden municipal sus alcaldes y concejos municipales.

El artículo 15 define la naturaleza y funcionamiento de los esquemas asociativos, señalando que las asociaciones de departamentos, las asociaciones de municipios son entidades administrativas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los entes que la conforman. También prevé la posibilidad de que las asociaciones de departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación con autorización de sus asambleas departamentales. Con la limitante para las entidades que se asocien de generar gastos de funcionamiento adicionales o que signifiquen incrementos en la planta burocrática.

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

En el artículo 17 se faculta a la Nación para contratar o convenir con las entidades territoriales y con las asociaciones de entidades territoriales, la ejecución asociada de proyectos estratégicos de desarrollo territorial a través de contratos o convenios plan, al igual que la posibilidad de ejecutar programas del Plan Nacional de Desarrollo.

El artículo 18 señala que la Nación y los diferentes órganos del nivel central podrán delegar en las entidades territoriales o en los diferentes esquemas asociativos territoriales y en las áreas metropolitanas, por medio de convenios o contratos plan, atribuciones propias de los organismos y entidades públicas de la Nación, así como de las entidades e institutos descentralizados del orden nacional.

El Capítulo III desarrolla la política legislativa en materia de ordenamiento territorial, señalando en el artículo 18 los objetivos generales de la legislación territorial a través de la promoción legal de una mayor delegación de funciones y competencias del nivel nacional hacia el orden territorial, la eliminación de duplicidades entre la administración central y descentralizada y los entes territoriales y el fortalecimiento de la Región Administrativa y de Planificación y el departamento y la modernización de la administración municipal.

En lo referente a diversificación, fortalecimiento y modernización del régimen departamental, el artículo 19, basándose en el reconocimiento de las diferencias y fortalezas específicas de los departamentos, prevé la consagración legal de regímenes especiales y diferenciados de gestión administrativa y fiscal para uno o varios departamentos.

Lo propio señala el artículo 20 frente a la diversificación de los regímenes municipales por categorías, previéndose la categorización de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, pudiendo establecer regímenes distintos por categoría en cuanto a su organización, gobierno y administración.

El Título III denominado “De las Competencias” incluye un Capítulo I de principios para el ejercicio de las mismas.

El artículo 23 señala los principios para su ejercicio, incluyendo además de los constitucionales los de Coordinación, Concurrencia, Subsidiariedad, Complementariedad, Eficiencia, Equilibrio entre competencias y recursos, Gradualidad y Responsabilidad.

El Capítulo II incluye las Competencias en materia de ordenación del territorio.

El artículo 28 las distribuye entre la Nación y las entidades territoriales, incluyendo en estas últimas al Departamento, a los Distritos Especiales, a los Municipios y a las Áreas Metropolitanas.

Se incluye en la Plenaria de Cámara y se actualiza la numeración del proyecto en el artículo 25 (nuevo) relativo al funcionamiento, estructura y objeto de las áreas metropolitanas.

El Fondo de Desarrollo Regional

El artículo 35 crea el Fondo de Desarrollo regional, cuyo objeto será la administración de las regalías y compensaciones que se destinen para la financiación de proyectos de inversión regional, incluidos los estratégicos que se ejecuten a través de las Regiones Administrativas y de Planificación. La norma determina que se financiará con los recursos provenientes de regalías bajo lineamientos constitucionales, siendo obligación del Gobierno reglamentar las condiciones de operación, funcionamiento e inversión del mismo.

El artículo 36 de este título establece las condiciones para solicitar la conversión de la Región en entidad territorial, señalando que la decisión tomada por el Congreso se someterá en cada caso a referendo de los ciudadanos de los departamentos interesados. Disponiendo que legalmente se establecerán las atribuciones, los órganos de administración, y los recursos de las regiones y su participación en el manejo de los ingresos provenientes del Fondo Nacional de Regalías.

Por último, en el artículo 38 se establece la necesidad de mantener las normas relativas al departamento archipiélago de San Andrés y Providencia, y la legislación vigente. Cualquier normatividad adicional deberá cumplir postulados del artículo 310 de la Constitución Política, en respeto al régimen especial que para ese departamento establece la C. P.

TEXTO APROBADO POR LA CÁMARA DE REPRESENTANTES EN SESIÓN PLENARIA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 058 DE 2010 CÁMARA, 141 DE 2010 SENADO

por la cual se dictan Normas Orgánicas de Ordenamiento Territorial.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1º. *Objeto de la ley.* La presente ley tiene por objeto dictar las normas orgánicas para la organización político administrativa del territorio

colombiano; enmarcar en las mismas el ejercicio de la actividad legislativa; establecer los principios rectores del ordenamiento; definir el marco institucional e instrumentos para el desarrollo territorial; definir competencias en materia de ordenamiento territorial entre la Nación, las entidades territoriales y las áreas metropolitanas y establecer las normas generales para la organización territorial.

Artículo 2°. Finalidad del ordenamiento territorial. El ordenamiento territorial es un instrumento fundamental para el desarrollo, que define la organización político administrativa que adopte el Estado para gobernar las diversas territorialidades surgidas de la evolución económica, social, política y cultural del país.

El ordenamiento territorial es, además, un medio para promover el desarrollo como instrumento de gestión, planificación, regulación, transformación y ocupación del espacio por la sociedad.

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 social, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial, entendido este como el crecimiento socioeconómico equitativo y ambientalmente sostenible.

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

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

Artículo 3°. Principios rectores del ordenamiento territorial. Son principios del proceso de ordenamiento territorial, entre otros, los siguientes:

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

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

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

4. **Integración.** Los departamentos y los municipios ubicados en zonas fronterizas pueden adelantar programas de cooperación dirigidos al fomento del desarrollo comunitario, la prestación de los servicios públicos, la preservación del ambiente y el desarrollo productivo y social con entidades territoriales limítrofes de un país vecino siempre que tengan el mismo nivel político y administrativo.

5. **Regionalización.** El ordenamiento territorial promoverá el establecimiento de Regiones Administrativas y de Planificación y la proyección de Regiones Territoriales como marcos de relaciones geográficas, económicas, culturales, y funcionales, a partir de ecosistemas bióticos y biofísicos, de identidades culturales locales, de equipamientos e infraestructuras económicas y productivas y de relaciones entre las formas de vida rural y urbana, en el que se desarrolla la sociedad colombiana y hacia donde debe tender el modelo de Estado Republicano Unitario. En tal sentido la creación y el desarrollo de Regiones Administrativas y de Planificación, y la regionalización de competencias y recursos públicos se enmarcan en una visión del desarrollo hacia la complementariedad, con el fin de fortalecer la unidad nacional.

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

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

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

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

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

En el caso de las instancias de integración, las competencias y recursos serán asignados por las respectivas entidades territoriales que las componen.

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

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

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

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

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

16. **Economía y buen gobierno.** La organización territorial del Estado deberá garantizar la planeación y participación decisoria de los entes territoriales en el desarrollo de sus regiones, autosostenibilidad económica, el saneamiento fiscal y la profesionalización de las administraciones territoriales, por lo que se promoverán mecanismos asociativos que privilegien la optimización del gasto público y el buen gobierno en su conformación y funcionamiento.

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

Multietnicidad, para que los pueblos indígenas, las comunidades afrodescendientes, los raizales y la población ROM ejerzan su derecho a conformar entidades territoriales especiales.

TÍTULO II

MARCO INSTITUCIONAL

CAPÍTULO I

Organización institucional

Artículo 4°. *De la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT).* La Comisión de Ordenamiento Territorial (COT) es un organismo de carácter técnico y asesor que tiene como función evaluar, revisar y sugerir al Gobierno Nacional y a las Co-

misiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, la adopción de políticas, desarrollos legislativos y criterios para la mejor organización del Estado en el territorio.

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

1. El Ministro del Interior y Justicia, o su delegado, quien la presidirá.

2. El Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, o quien haga sus veces, o su delegado.

3. El Alto Consejero Presidencial para las Regiones y la participación ciudadana.

4. Dos expertos asesores de reconocida experiencia en la materia, los cuales serán postulados por las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y la Cámara de Representantes, respectivamente.

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

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

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

8. El Departamento Nacional de Planeación, quien ejercerá la Secretaría Técnica.

9. El Instituto Geográfico Agustín Codazzi, quien actuará como instancia técnica de carácter asesor y consultivo.

10. Un representante de las Regiones Administrativas y de Planificación o de las Regiones como entidades territoriales, cuando sean creadas, designado entre ellas.

11. Un representante de las Áreas Metropolitanas designado por ellas mismas.

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

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

14. Un representante de las zonas de integración fronteriza cuando sean creadas, designado por ellas mismas.

Artículo 6°. *Funciones de la COT.* Son funciones de la Comisión de Ordenamiento Territorial, las siguientes:

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

2. Revisar, evaluar y proponer las diferentes políticas sectoriales que tengan injerencia directa con el ordenamiento territorial, a iniciativa propia del

Gobierno Nacional y a las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes.

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

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

5. Darse su propio reglamento.

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

En un término no superior a un año, la COT elaborará una propuesta de codificación y compilación de las normas jurídicas vigentes en Colombia sobre organización territorial del Estado y las entidades territoriales. El Gobierno Nacional difundirá ampliamente el resultado de esta labor, en escenarios que faciliten la participación de todos los ciudadanos y de las autoridades nacionales, territoriales y demás esquemas asociativos.

Servir como segunda instancia en los conflictos que puedan presentarse entre personas naturales o jurídicas con las entidades territoriales respecto a la implementación, interpretación y cumplimiento de los planes de ordenamiento territorial.

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

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

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

La Subsecretaría Técnica estará en cabeza de los Secretarios de las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y la Cámara de Representantes, por periodos alternados de un (1) año.

Artículo 8°. *Comisiones Regionales de Ordenamiento Territorial.* Se faculta a las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales, para que mediante ordenanzas y acuerdos creen la Comisión Regional de Ordenamiento Territorial que dentro de su jurisdicción se establezcan, las que orientarán las acciones en esta materia y participarán en la elaboración del proyecto estratégico re-

gional de ordenamiento territorial, acorde con los lineamientos generales establecidos por la COT.

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

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

CAPÍTULO II

Esquemas asociativos de entidades territoriales

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

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

Igualmente, el Estado promoverá procesos asociativos entre entidades territoriales nacionales y las de países vecinos y fronterizos tendientes a la conformación de alianzas estratégicas que promuevan el desarrollo social, económico y cultural.

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

Los incentivos a los que se refiere el inciso anterior serán fijados por el Gobierno Nacional.

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

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

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

Parágrafo 1°. Podrán conformarse diversas asociaciones de entidades territoriales como personas jurídicas de derecho público bajo la dirección

y coordinación de la junta directiva u órgano de administración que determinen las entidades territoriales interesadas, las cuales velarán por la inclusión y participación de la comunidad en la toma de decisiones que sobre el área se adopten.

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

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

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

Artículo 15. *Asociaciones de las Áreas Metropolitanas.* Dos o más Áreas Metropolitanas de un mismo departamento o de varios departamentos, podrán asociarse para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y el cumplimiento de funciones administrativas propias, mediante convenio o contrato-plan suscrito por los Directores de las áreas metropolitanas respectivas, previamente autorizados por sus Juntas Metropolitanas.

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

Para los efectos de esta ley se considera a las áreas metropolitanas como esquemas asociativos de integración territorial y actuarán como instan-

cias de articulación del desarrollo municipal, en virtud de lo cual serán beneficiarias de los mismos derechos y condiciones de los esquemas asociativos de entidades territoriales previstos en la presente ley.

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

Lo anterior no implicará que municipios que no guarden continuidad geográfica y que pertenezcan a diferentes departamentos puedan desarrollar alianzas estratégicas de orden económico con el fin de comercializar sus bienes y servicios a nivel nacional e internacional.

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

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

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

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

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

Las citadas entidades territoriales conservarán su identidad política y territorial. El acto de constitución de la región administrativa y de planificación especial podrá realizarse por convenio entre los mandatarios seccionales, previa aprobación por parte de las corporaciones de las respectivas entidades territoriales y su ejecución será incorporada en el respectivo plan de desarrollo de la región mediante ordenanza y acuerdo distrital o municipal, en cada caso, según corresponda.

Parágrafo. En concordancia con lo previsto en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, las entidades territoriales podrán continuar asociándose mediante la celebración de convenios interadministrativos o mediante la conformación de personas jurídicas de derecho público o derecho privado.

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

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

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

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

CAPÍTULO III

Política legislativa en materia de ordenamiento territorial

Artículo 20. *Objetivos generales de la legislación territorial.* La ley promoverá una mayor delegación de funciones y competencias del nivel nacional hacia el orden territorial, la eliminación de duplicidades entre la administración central y descentralizada y los entes territoriales, el fortalecimiento de la Región Administrativa y de Planificación, el fortalecimiento del departamento como nivel intermedio de gobierno, el fortalecimiento del municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, la acción conjunta y articulada de los diferentes niveles de gobierno a través de alianzas, asociaciones y convenios de delegación, el diseño de modalidades regionales de administración para el desarrollo de proyectos especiales y el incremento de la productividad y la modernización de la administración municipal.

Artículo 21. *Diversificación, fortalecimiento y modernización del régimen departamental.* La racionalización del régimen jurídico de los departamentos parte del reconocimiento de sus diferencias y fortalezas específicas. A partir de este principio y con el objeto de mejorar la administración departamental y de asegurar una más eficiente prestación de los servicios públicos, la ley establecerá regímenes especiales y diferenciados de gestión administrativa y fiscal para uno o varios departamentos.

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

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

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

Artículo 22. *Creación de departamentos.* La creación de departamentos cuyos territorios correspondan parcial o totalmente a una o varias regiones administrativas y de planeación, deberá contar con la autorización de la Comisión de Ordenamiento Regional, del Departamento de Planeación Nacional y del Congreso de la República, previa convocatoria a consulta popular, de acuerdo a los lineamientos legales establecidos por el legislador y la Constitución.

Artículo 23. *Diversificación de los regímenes municipales por categorías.* Con el propósito de democratizar y hacer más eficiente y racional la administración municipal, la ley, con fundamento en el artículo 320 de la Constitución Política, establecerá categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, y señalará, a los municipios pertenecientes a cada categoría, distinto régimen en su organización, gobierno y administración.

En todo caso, la superación de la pobreza y el logro de la calidad de vida de los habitantes, será parámetro para todas las políticas sociales.

Artículo 24. *Del régimen fiscal especial para las áreas metropolitanas.* En desarrollo de lo previsto en el artículo 319 de la Constitución Política, además de los recursos que integran el patrimonio y renta de las áreas metropolitanas, el proyecto de constitución de la misma regulado por el artículo 5° de la Ley 128 de 1994 debe precisar las fuentes de los aportes de las entidades territoriales que formarán parte de la misma, así como los porcentajes de tales aportes, de conformidad con lo previsto en el artículo 22 de la Ley 128 de 1994.

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

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

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

Parágrafo 2°. Cuando el área metropolitana asuma competencias de autoridad ambiental en el perímetro urbano de los municipios que la integran en virtud del artículo 66 de la Ley 99 de 1993 cada

Concejo Municipal reglamentará mediante Acuerdo Municipal el monto de la sobretasa ambiental a que hace referencia el artículo 44 de la Ley 99 de 1993 con destino al área metropolitana respectiva.

Artículo nuevo. *Constitución Áreas Metropolitanas*. El artículo 5° de la Ley 128 de 1994 quedará así:

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

1. Tendrán iniciativa para promover su creación los Alcaldes de los Municipios interesados previa autorización del Concejo Municipal. Cuando se trate de municipios pertenecientes a más de un departamento, además del Alcalde, la autorización la otorgarán los Gobernadores correspondientes, previa autorización de la Asamblea departamental.

2. Los promotores del Área Metropolitana elaborarán el proyecto de constitución de nueva entidad administrativa, donde se precise, al menos, los siguientes aspectos: municipios que integrarían el área; municipio núcleo o metrópoli; razones que justifican su creación.

Parágrafo 1°. Cuando se trate de anexas uno o más municipios vecinos a un Área Metropolitana ya existente, la iniciativa para proponer la anexión la tendrá, además de quienes se indica en el presente artículo el Gobernador del departamento correspondiente.

La vinculación del nuevo o nuevo municipio al Área, en este caso, será protocolizado por el Alcalde y Presidente o Presidentes de los Concejos de las entidades que ingresan, y el alcalde Metropolitano.

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

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

TÍTULO III
DE LAS COMPETENCIAS
CAPÍTULO I
**Principios para el ejercicio
de las competencias**

Artículo 25. *Definición de competencia*. Para los efectos de la presente ley, se entiende por competencia la facultad o poder jurídico que tienen la Nación, las entidades territoriales y las figuras de integración territorial para atender de manera general responsabilidades estatales.

Artículo 26. *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 y demás esquemas asociativos se articularán con las autoridades nacionales y regionales, con el propósito especial de garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos como individuos, los derechos colectivos y del ambiente establecidos en la Constitución Política.

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

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

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

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

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

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

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

CAPÍTULO II
**Competencias en materia de ordenación
del territorio**

Artículo 27. *Distribución de competencias en materia de ordenación del territorio*. Son competencias de la Nación y de las entidades territoriales en materia de ordenación del territorio, las siguientes:

1. **De la Nación**

Establecer la política general de ordenamiento del territorio en los asuntos de interés nacional: áreas de parques nacionales y áreas protegidas;

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

2. Del Departamento

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

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

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

3. De los Distritos Especiales

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

4. Del Municipio

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

Parágrafo. La distribución de competencias que se establece en este artículo se adelantará bajo los principios de descentralización, concurrencia y complementariedad de las acciones establecidas por las entidades territoriales y en coordinación con lo dispuesto por sus autoridades respectivas en los instrumentos locales y regionales de planificación.

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

CAPÍTULO III

Conflictos de competencia

Artículo 28. *Definición.* Toda reclamación de violación a las normas orgánicas de distribución de competencias por parte de la Nación o de una entidad territorial, y de las respectivas entidades descentralizadas, se consideran conflictos de competencias.

Artículo 29. *Trámite y Jurisdicción.* Los conflictos de competencia entre la nación y una entidad territorial, o de estas entre sí, serán de conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, mediante un trámite sumario que será reglamentado por la ley.

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

Artículo 30. *Competencia.* Para la resolución de los conflictos de competencia entre la Nación y una entidad territorial, o de estas entre sí, se tendrá en cuenta lo siguiente:

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

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

TÍTULO IV

DE LAS REGIONES ADMINISTRATIVAS Y DE PLANIFICACIÓN

Artículo 31. *Regiones Administrativas y de Planificación.* Previa autorización de sus respectivas

asambleas los gobernadores de dos o más departamentos podrán constituir mediante convenio la región administrativa y de planificación que consideren necesaria para promover el desarrollo económico de sus territorios y el mejoramiento social de sus habitantes.

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

Lo anterior no implicará que departamentos que no guarden continuidad geográfica puedan desarrollar alianzas estratégicas de orden económico con el fin de comercializar sus bienes y servicios a nivel nacional e internacional.

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

Parágrafo 1°. Los Distritos Especiales cuyo territorio esté inmerso en una Región Administrativa y de Planificación tendrán las mismas prerrogativas que estas les otorguen a los Departamentos.

Parágrafo 2°. Lo dispuesto en este artículo se aplicará en lo pertinente frente a la constitución de la Región Administrativa y de planificación Especial entre entidades territoriales departamentales y el Distrito Capital.

Artículo 32. *Consejo Regional de Planeación.* Créase el Consejo Regional de Planeación como instancia técnica y asesora de la Región Administrativa de Planificación. El Consejo Regional de Planeación estará integrado por los gobernadores de los departamentos de la región que la conformen y por los Alcaldes de las Áreas Metropolitanas que existan dentro de la misma, con una presidencia pro t mpore, por el término que la región establezca en el acto de constitución y creación.

Artículo 33. *Financiación.* El funcionamiento de las Regiones Administrativas y de Planificación se financiará con cargo a los recursos del Fondo que se crea en esta ley y de acuerdo con la destinación que para el efecto establezca la normatividad vigente en las condiciones que defina el Gobierno Nacional.

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

Los recursos de inversión asignados por las entidades territoriales para el logro de los objetivos de la Región Administrativo y de Planificación, podrn ser utilizados en todo el territorio que la conforma, con el objetivo de alcanzar el desarrollo económico de sus territorios y el mejoramiento social de sus habitantes.

Artículo 34. *Fondo de Desarrollo Regional.* Créase el Fondo de Desarrollo Regional como un mecanismo de equidad entre las entidades territoriales del país, el cual tendrá como finalidad la financiación de proyectos regionales de desarrollo en los términos que lo defina la ley.

Parágrafo. El Fondo de Desarrollo Regional se registrará por lo dispuesto en la Constitución Política

y por aquellas normas que lo modifiquen, desarrollen o sustituyan.

Artículo 35. *De la Región Territorial.* De conformidad con el artículo 307 de la Constitución Política la Región Administrativa y de Planificación podrá transformarse en Región Entidad Territorial, de acuerdo con las condiciones que fije la ley que para el efecto expida el Congreso de la República.

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

TÍTULO V

DISPOSICIONES FINALES

Artículo 36. *Desarrollo y armonización de la legislación territorial.* El Gobierno Nacional presentará al Congreso las iniciativas de reformas legislativas correspondientes a la expedición del régimen especial para los departamentos, la reforma del régimen municipal orientada por las prescripciones del artículo 320 de la Constitución Política y la reforma de la legislación en materia de áreas metropolitanas.

Parágrafo 1°. El Gobierno Nacional presentará al Congreso en un período no superior a los seis meses de la vigencia de la presente ley, los proyectos de ley sobre un Código de Régimen Departamental, un Código de Régimen Distrital, un Código de Régimen de áreas Metropolitanas y un Código de Régimen Municipal que integre la legislación vigente sobre la materia.

Parágrafo 2°. En virtud de lo establecido en el artículo 329 de la Constitución Política el Gobierno Nacional presentará al Congreso de la República, dentro de los diez (10) meses siguientes a la vigencia de la presente ley, el proyecto de ley especial que reglamente lo relativo a la conformación de las entidades territoriales indígenas, acogiendo los principios de participación democrática, autonomía y territorio, en estricto cumplimiento de los mecanismos especiales de consulta previa.

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

Artículo nuevo. Las disposiciones contenidas en las Leyes 47 de 1993, *por la cual se dictan normas especiales para la Organización y funcionamiento del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina*, y 915 de 2004, *por la cual se dictan el Estatuto Fronterizo para el Desarrollo Social y Económico del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina*, continuarán vigentes y no podrn ser modificadas por disposiciones de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que afecten su contenido.

Artículo nuevo. En sujeción al artículo 16 de la Ley 617 de 2000, autoricese por el término de un año, a las Asambleas de los departamentos del

Amazonas, Guainía y Vaupés. Para que dentro de su respectiva jurisdicción, aquellos territorios que actualmente se denominan corregimientos departamentales, se eleven a la categoría de municipios, sin el lleno de los requisitos generales, siempre y cuando no hagan parte de ningún municipio y se encuentren ubicados en zonas de frontera.

En los territorios donde se encuentren asentados pueblos indígenas y que pretendan ser elevados a municipio, sustentados en el presente artículo, será requisito precedente a la expedición de la ordenanza adelantar ante ellos, la consulta previa libre e informada, en cumplimiento al Convenio 169 de la OIT y lineamientos jurisprudenciales de la Corte Constitucional.

Artículo 37. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Representantes,

Victoria Eugenia Vargas V., Carlos Eduardo Hernández M., Adriana Franco Castaño, Efraín Antonio Torres M., Jorge Enrique Roza R., Gustavo Hernán Puentes D., Henry Humberto Arcila M., Hernando Alfonso Prada G., Fernando de la Peña Márquez, Roosevelt Rodríguez R., Representantes a la Cámara.

SECRETARIA GENERAL

Bogotá, D. C., diciembre 2 de 2010

En Sesión Plenaria de los días 30 de noviembre y 1° de diciembre de 2010, fue aprobado en Segundo Debate el Texto Definitivo con modificaciones del **Proyecto de ley número 058 de 2010 Cámara, acumulado al Proyecto de ley número 141 de 2010 Senado, por la cual se dictan Normas Orgánicas de Ordenamiento Territorial.** Esto, con el fin de que el citado proyecto de ley siga su curso legal y reglamentario y de esta manera dar cumplimiento con lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992.

Lo anterior, de conformidad con el artículo 5° del Acto Legislativo número 01 de 2009, según consta en las Actas de Sesión Plenaria números 36 y 37, de noviembre 30 y diciembre 1° de 2010, previo su anuncio los días 29 y 30 de noviembre de los corrientes, según Actas de Sesión Plenaria números 35 y 36.

El Secretario General,

Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.

CONSIDERACIONES Y MODIFICACIONES AL TEXTO APROBADO EN PLENARIA DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES

Habiendo revisado la historia colombiana en materia de ordenamiento territorial, en concreto habiendo demostrado la relevancia de la tensión entre la descentralización y la centralización, es innegable la importancia de darle un adecuado tratamiento al tema.

En particular, es de interés de los partidos políticos que conforman el Senado de la República dar un gran salto en esta materia que derive en una división de entidades territoriales autónomas. Con

esta iniciativa, se busca fortalecer a las diferentes regiones del país y acabar con el desequilibrio y debilitamiento que se presenta en la actualidad.

No obstante, es necesario resaltar que el proyecto no pretende cambiar la teoría de república unitaria. Por ende, es ineludible enmarcar esta iniciativa bajo unos principios y dentro de unos parámetros que no nos conlleven a la segregación nacional y a la explosión hacia nuevas nacionalidades.

Es por ello que daremos un primer paso, ya que es importante visualizar regiones de planeación y gestión contenidas en un territorio específico de la nación. Con dichas regiones, se busca lograr un desarrollo armónico sosteniendo la teoría de la descentralización, para lo cual la Nación facilitará financiación a través del Plan Nacional de Desarrollo, el presupuesto nacional, la Ley de Regalías y los diferentes fondos que propendan por la inversión en los diferentes territorios. Con esto, se pretende alcanzar la equidad social y equilibrio territorial, finalidad de los principios rectores del ordenamiento territorial.

Este será el primer paso que de manera responsable daremos y experimentaremos si nuestra Nación se encuentra preparada para la creación e integración regional.

• Regiones de Planeación y Gestión

Una modificación importante al texto aprobado en Plenaria de Cámara tiene que ver con el tema de *regiones de planeación y gestión*, figura que sería el primer paso hacia la descentralización. A través de ellas se destinarían los recursos necesarios para realizar macroproyectos por medio de los contrato-plan que se establecen en el presente proyecto de ley.

• Zonas de Inversión Especial para Superar la Pobreza

En el texto propuesto para el primer debate de Senado, se adiciona un nuevo artículo que corresponde por numeración al artículo 35. En él se determinan Zonas de Inversión Especial para Superar la Pobreza, cuya financiación vendrá del Fondo de Compensación Regional. El objetivo de esto es que los fondos sirvan y en efecto sean destinados a regiones de planeación y gestión, así como distintos entes territoriales del país, para alcanzar la meta de superación de condiciones de desequilibrio en el desarrollo económico y social que se presentan en distintas regiones de Colombia.

• Posibilidad para imponer contribuciones

De acuerdo con el artículo 338 de la Constitución Política las entidades territoriales tienen competencia constitucional para establecer tributos, del mismo modo que según lo normado por el artículo 287.3 de la Constitución y los artículos 304.4 (Asambleas) y 314.4 (Concejos) para el efecto de conformidad con la ley.

El Título II Capítulo III artículos 27 y 28 propuestos, permite cumplir con estas disposiciones constitucionales en cuanto la Ley, en este caso Orgánica, habilitaría a las Asambleas y los Concejos a establecer tributos departamentales, distritales

y municipales con sujeción al artículo 388 de la Constitución, esto es, que esos actos deben fijar directamente los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, las tarifas de los impuestos; así como permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por las ordenanzas o los acuerdos.

Sin esta disposición las entidades territoriales no podrían adelantar una gestión fiscal adecuada a sus condiciones y necesidades, pues ello implicaría que en cada caso particular por cada municipio, distrito o departamento en el que se requiriera establecer un tributo se tendría que expedir una ley que lo autorizara, lo cual es claramente impracticable e ineficiente en razón del trámite propio de las leyes, así como impediría la gestión adecuada de los asuntos locales y territoriales para el cumplimiento de las funciones que constitucional y legalmente deben cumplir.

No se está desbordando con ello el concepto de Estado Unitario, puesto que precisamente es el Congreso de la República el que estaría dando la autorización para ello, mencionando además, insistimos, en que es la propia Constitución la que le ha atribuido a las Asambleas y los Concejos la facultad impositiva.

Este voto de confianza a las entidades territoriales es necesario en procura de atribuirle mecanismos con los cuales puedan cumplir sus expectativas de desarrollo y mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

Para controlar el ejercicio de esta atribución se contempla igualmente un control automático por parte de los Tribunales Administrativos, los cuales controlarían el apego de los respectivos actos administrativos a la Constitución y la ley mediante un trámite especial, oficioso y expedito que garantizaría tanto la prontitud de la decisión como la aplicación ajustada a derecho de las ordenanzas y acuerdos que establezcan tributos.

Este control por parte de autoridades judiciales, que son del orden nacional, serían también garantía de la unidad nacional, que valga decir, no se manifiesta restringiendo las competencias de las autoridades territoriales y reservándolas a las autoridades nacionales, sino garantizando que los principios básicos, fundamentales y constitutivos de dicha unidad no se subviertan, sino que se fortalezcan, sin desmedro de la natural diferencia entre municipios, distritos y departamentos. Para ello el control judicial.

Proposición:

De acuerdo con las anteriores consideraciones proponemos a la Comisión Primera del honorable Senado de la República dar Primer Debate al **Proyecto de ley número 058 de 2010 Cámara - 214 de 2010 Senado**, por la cual se dictan Normas Orgánicas de Ordenamiento Territorial. Según el pliego de modificaciones adjunto.

Ponentes,

SIN FIRMA
CARLOS ENRIQUE SOTO
Ponente

LUIS FERNANDO VELASCO
Ponente

NO FIRMA
IVAN MORENO ROJAS
Ponente

JUAN CARLOS RIZZETO
Ponente

JORGE EDUARDO LONDOÑO
Ponente

DEJO CONSTANCIA A
DE ACUERDO DE LA POSICION
DE ALGUNOS DE LOS
DE LOS PARTICIPANTES
DE LOS ENTORROS
DE LA JUNTA FEDERAL

Ponentes,

CARLOS ENRIQUE SOTO
Ponente

LUIS FERNANDO VELASCO
Ponente

IVAN MORENO ROJAS
Ponente

JUAN CARLOS RIZZETO
Ponente

JORGE EDUARDO LONDOÑO
Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 058 DE 2010 CÁMARA - 214 DE 2010 SENADO

por la cual se dictan Normas Orgánicas de Ordenamiento Territorial.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1°. *Objeto de la ley.* La presente ley tiene por objeto dictar las normas orgánicas para la organización político-administrativa del territorio colombiano; enmarcar en las mismas el ejercicio de la actividad legislativa **en materia de normas y disposiciones de carácter orgánico relativas a la organización político-administrativa del Estado en el territorio**; establecer los principios rectores del ordenamiento; definir el marco institucional e instrumentos para el desarrollo territorial; definir competencias en materia de ordenamiento territorial entre la Nación, las entidades territoriales y las áreas metropolitanas y establecer las normas generales para la organización territorial.

Artículo 2°. *Finalidad del ordenamiento territorial.* El ordenamiento territorial es un instrumen-

to fundamental para el desarrollo, que define la organización político-administrativa que adopte el Estado para gobernar las diversas territorialidades surgidas de la evolución económica, social, política y cultural del país.

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

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

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

Artículo 3°. *Principios rectores del ordenamiento territorial.* Son principios del proceso de ordenamiento territorial entre otros los siguientes:

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

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

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

4. **Integración.** Los departamentos y los municipios ubicados en zonas fronterizas pueden adelantar programas de cooperación dirigidos al fomento del desarrollo comunitario, la prestación de los servicios públicos, la preservación del ambiente y el desarrollo productivo y social con entidades territoriales limítrofes de un país vecino siempre que tengan el mismo nivel político y administrativo.

5. **Regionalización.** El ordenamiento territorial promoverá el establecimiento de Regiones **de Planeación y Gestión** y la proyección de Regiones Territoriales como marcos de relaciones geo-

gráficas, económicas, culturales, y funcionales, a partir de ecosistemas bióticos y biofísicos, de identidades culturales locales, de equipamientos e infraestructuras económicas y productivas y de relaciones entre las formas de vida rural y urbana, en el que se desarrolla la sociedad colombiana y hacia donde debe tender el modelo de Estado Republicano Unitario. En tal sentido la creación y el desarrollo de Regiones **de Planeación y Gestión**, y la regionalización de competencias y recursos públicos se enmarcan en una visión del desarrollo hacia la complementariedad, con el fin de fortalecer la unidad nacional.

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

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

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

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

10. **Gradualidad y flexibilidad.** El ordenamiento territorial **reconoce la diversidad** de las comunidades **y de las áreas geográficas que componen** el país, **por tanto**, ajustará **las diferentes formas de división territorial**. Las entidades e instancias de integración territorial se adaptarán progresivamente, para lo cual podrán asignárseles las competencias y recursos que les permitan aumentar su capacidad planificadora, administrativa y de gestión.

En el caso de las instancias de integración, las competencias y recursos serán asignados por las respectivas entidades territoriales que las componen.

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

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

13. **Asociatividad.** El ordenamiento territorial propiciará la formación de asociaciones entre las entidades territoriales e instancias de integración

territorial para producir economías de escala, generar sinergias y alianzas competitivas, para la consecución de objetivos de desarrollo económico y territorial comunes.

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

15. **Equidad social y equilibrio territorial.** La ley de ordenamiento territorial reconoce los desequilibrios en el desarrollo económico, social y ambiental que existen entre diferentes regiones geográficas de nuestro país y buscará crear instrumentos para superar dichos desequilibrios. Por ello la Nación y las entidades territoriales propiciarán el acceso equitativo de todos los habitantes del territorio colombiano a las oportunidades y beneficios del desarrollo, buscando reducir los desequilibrios **enunciados**. Así mismo, los procesos de ordenamiento procurarán el desarrollo equilibrado **de las diferentes formas de división territorial.**

16. **Economía y buen gobierno.** La organización territorial del Estado deberá garantizar la planeación y participación decisoria de los entes territoriales en el desarrollo de sus regiones, autosostenibilidad económica, el saneamiento fiscal y la profesionalización de las administraciones territoriales, por lo que se promoverán mecanismos asociativos que privilegien la optimización del gasto público y el buen gobierno en su conformación y funcionamiento.

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

17. **Multietnicidad.** Para que los pueblos indígenas, las comunidades afrodescendientes, los raizales y la población Rom ejerzan su derecho **de planeación y gestión dentro de la entidad territorial respectiva en armonía y concordancia con las demás comunidades y entidades territoriales.**

TÍTULO II
MARCO INSTITUCIONAL
CAPÍTULO I
Organización institucional

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

critérios para la mejor organización del Estado en el territorio.

Parágrafo. Esta comisión orientará la aplicación de los principios consagrados en la presente ley a los departamentos, distritos y municipios, de forma que promueva la integración entre estos, y se puedan coordinar con más facilidad los procesos de integración.

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

1. El Ministro del Interior y de Justicia, o su delegado, quien la presidirá.

2. El Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, o quien haga sus veces, o su delegado.

3. El Alto Consejero Presidencial para las Regiones y la participación ciudadana.

4. Dos expertos asesores de reconocida experiencia en la materia, los cuales serán postulados por las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y la Cámara de Representantes, respectivamente.

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

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

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

8. El Departamento Nacional de Planeación, quien ejercerá la Secretaría Técnica.

9. El Instituto Geográfico Agustín Codazzi quien actuará como instancia técnica de carácter asesor y consultivo.

10. Un representante de las Regiones **de Planeación y Gestión.**

11. Un representante de las Áreas Metropolitanas, designado por ellas mismas.

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

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

14. Un representante de las zonas de integración fronteriza cuando sean creadas, designado por ellas mismas.

Artículo 6°. *Funciones de la COT.* Son funciones de la Comisión de Ordenamiento Territorial, **COT**, las siguientes:

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

2. **Asesorar los departamentos, distritos y municipios, de forma que promueva la integra-**

ción entre estos, y se puedan coordinar con más facilidad los procesos de integración.

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

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

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

6. Darse su propio reglamento.

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

En el año siguiente de la conformación y puesta en marcha de la COT, esta elaborará una propuesta de codificación y compilación de las normas jurídicas vigentes en Colombia sobre organización territorial del Estado y las entidades territoriales. El Gobierno Nacional difundirá ampliamente el resultado de esta labor, en escenarios que faciliten la participación de todos los ciudadanos y de las autoridades nacionales, territoriales y demás esquemas asociativos.

Parágrafo. Los informes de que trata el numeral 5, serán publicados para su libre consulta en el portal institucional de la entidad.

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

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

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

La Subsecretaría Técnica estará en cabeza de los Secretarios de las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y la Cámara de Representantes, por periodos alternados **de dos (2) años.**

Artículo 8°. *Comisiones Regionales de Ordenamiento Territorial.* Se faculta a las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales, para que mediante ordenanzas y acuerdos creen la Co-

misión Regional de Ordenamiento Territorial que dentro de su jurisdicción se establezcan, las que orientarán las acciones en esta materia y participarán en la elaboración del proyecto estratégico regional de ordenamiento territorial, acorde con los lineamientos generales establecidos por la COT.

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

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

CAPÍTULO II

Esquemas asociativos de entidades territoriales

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

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

Igualmente, el Estado promoverá procesos asociativos entre entidades territoriales nacionales y las de países vecinos y fronterizos tendientes a la conformación de alianzas estratégicas que promuevan el desarrollo social, económico y cultural.

El Gobierno Nacional promoverá la conformación de esquemas asociativos a través de incentivos a las regiones **de planeación y gestión, departamentos, municipios, distritos,** áreas metropolitanas económicamente **más** desarrolladas, que se asocien con las **más** débiles, a fin de hacer efectivos los principios de solidaridad, equidad territorial, equidad social y equilibrio territorial, previstos en los numerales 8 y 15 del artículo 3° de la presente norma.

El Gobierno Nacional promoverá la asociación de las Corporaciones Autónomas Regionales, CAR, para diseñar y ejecutar programas de protección ambiental y en especial de cuidado de las zonas productoras de agua para que con recurso de estas se puedan proteger ecosistemas estratégicos y desarrollar programas de mitigación de riesgo. En desarrollo de esta tarea, las Corporaciones Autónomas Regionales podrán hacer inversión por fuera de su jurisdicción en cumplimiento de los convenios adelantados entre las mismas.

Parágrafo. En concordancia con lo previsto en el numeral 16 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993 y el artículo 39 del Decreto 2372 de 2010, las Corporaciones Autónomas Regionales podrán declarar áreas de parques nacionales y áreas protegidas.

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

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

Artículo 10. *Esquemas asociativos territoriales.* Constituirán esquemas asociativos territoriales las regiones **de planeación y gestión**, las asociaciones de departamentos, las áreas metropolitanas, las asociaciones de distritos especiales, las provincias **de planeación y gestión y** las asociaciones de municipios.

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

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

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

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

Artículo 14. *Asociaciones de municipios.* Dos o más municipios de un mismo departamento o de varios departamentos, podrán asociarse administrativa y políticamente para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y el cumplimiento de funciones administrativas propias, mediante convenio o contrato-plan suscrito por los alcaldes respectivos, previamente autorizados por los concejos municipales o distritales y para el ejercicio de compe-

tencias concertadas entre sí en un marco de acción que integre sus respectivos planes de desarrollo en un modelo de planificación integral conjunto.

Artículo 15. *Asociaciones de las Áreas Metropolitanas.* Dos o más Áreas Metropolitanas de un mismo departamento o de varios departamentos, podrán asociarse para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y el cumplimiento de funciones administrativas propias, mediante convenio o contrato-plan suscrito por los Directores de las áreas metropolitanas respectivas, previamente autorizados por sus juntas Metropolitanas.

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

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

Artículo 16. *Provincias de planeación y gestión.* Dos o más municipios geográficamente contiguos de un mismo departamento podrán constituirse mediante ordenanza en una provincia de **planeación y gestión por solicitud de los alcaldes municipales, los gobernadores o del diez (10%) por ciento de los ciudadanos que componen el censo total de los respectivos municipios**, con el propósito de organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y la ejecución de proyectos de desarrollo integral.

Lo anterior no implicará que municipios que no guarden continuidad geográfica y que pertenezcan a diferentes departamentos puedan desarrollar alianzas estratégicas de orden económico con el fin de comercializar sus bienes y servicios a nivel nacional e internacional.

Parágrafo. Corresponde a las Asambleas Departamentales crear las provincias, previa autorización de los respectivos Concejos Municipales.

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

Las asociaciones de departamentos podrán constituirse en regiones **de planeación y gestión**, previa autorización de sus asambleas departamentales.

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

planta burocrática de las respectivas entidades que las conformen.

Parágrafo. En concordancia con lo previsto en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, las Entidades Territoriales podrán continuar asociándose mediante la celebración de convenios interadministrativos o mediante la conformación de personas jurídicas de derecho público o derecho privado.

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

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

Se priorizarán con el Fondo de Desarrollo Regional los esquemas asociativos, así como las entidades territoriales que desarrollen contratos o convenios-plan de acuerdo con los numerales 6, 8 y 10 del artículo 3° de la presente ley.

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

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

CAPÍTULO III

Política legislativa en materia de ordenamiento territorial

Artículo 20. *Objetivos generales de la legislación territorial.* La ley promoverá una mayor delegación de funciones y competencias del nivel nacional hacia el orden territorial, la eliminación de duplicidades **de competencias** entre la administración central y descentralizada y los entes territoriales, el fortalecimiento de **las Regiones de Planeación y Gestión**, el fortalecimiento del departamento como nivel intermedio de gobierno, el fortalecimiento del municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, la acción conjunta y articulada de los diferentes niveles de gobierno a través de alianzas, asociaciones y convenios de delegación, el diseño de modalidades regionales de administración para el desarrollo de proyectos especiales y el incremento de la productividad y la modernización de la administración municipal.

Artículo 21. *Diversificación, fortalecimiento y modernización del régimen departamental.* La racionalización del régimen jurídico de los departamentos parte del reconocimiento de sus diferencias y fortalezas específicas. A partir de este principio y con el objeto de mejorar la administración departamental y de asegurar una más eficiente prestación de los servicios públicos, la ley establecerá regímenes especiales y diferenciados de gestión administrativa y fiscal para uno o varios departamentos.

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

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

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

Artículo 22. *Creación de departamentos.* La creación de departamentos cuyos territorios correspondan parcial o totalmente a una o varias regiones **de planeación y gestión**, deberá contar con la autorización del Departamento de Planeación Nacional y del Congreso de la República, previa convocatoria a consulta popular, de acuerdo a los lineamientos legales establecidos por el legislador y la Constitución.

Artículo 23. *Diversificación de los regímenes municipales por categorías.* Con el propósito de democratizar y hacer más eficiente y racional la administración municipal, la ley, con fundamento en el artículo 320 de la Constitución Política, establecerá categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, y señalará, a los municipios pertenecientes a cada categoría, distinto régimen en su organización, gobierno y administración.

En todo caso, la superación de la pobreza y el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, será parámetro para todas las políticas sociales.

Artículo 24. *Del régimen fiscal especial para las áreas metropolitanas.* En desarrollo de lo previsto en el artículo 319 de la Constitución Política, además de los recursos que integran el patrimonio y renta de las áreas metropolitanas, el proyecto de constitución de la misma regulado por el artículo 5° de la Ley 128 de 1994 debe precisar las fuentes de los aportes de las entidades territoriales que formarán parte de la misma, así como los porcentajes de tales aportes, de conformidad con lo previsto en el artículo 22 de la Ley 128 de 1994.

En las áreas metropolitanas que se encuentren constituidas a la fecha de **entrada en vigencia** la presente ley, cada concejo municipal a iniciativa de su alcalde expedirá un acuerdo en el que se señalen las fuentes de los aportes a los que se compromete el respectivo municipio con destino a

la financiación de las funciones de la entidad, así como los porcentajes de dicha participación.

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

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

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

A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, como nuevo requisito para ejercer las funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales, las Áreas Metropolitanas, requerirán una población igual o superior a dos millones (2.000.000) de habitantes.

TÍTULO III

DE LAS COMPETENCIAS

CAPÍTULO I

Principios para el ejercicio de las competencias

Artículo 25. *Definición de competencia.* Para los efectos de la presente ley, se entiende por competencia la facultad o poder jurídico que tienen la Nación, las entidades territoriales y las figuras de integración territorial para atender de manera general responsabilidades estatales.

Artículo 26. *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 y demás esquemas asociativos se articularán con las autoridades nacionales y regionales, con el propósito especial de garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos como individuos, los derechos colectivos y del **medio** ambiente establecidos en la Constitución Política.

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

3. **Subsidiariedad.** La Nación, las entidades territoriales y los esquemas de integración territorial apoyarán en forma transitoria y parcial **en el ejercicio de sus competencias**, a las entidades de menor **categoría fiscal**, desarrollo económico y social, **dentro del mismo ámbito de la jurisdicción territorial**, cuando se demuestre su imposibilidad de ejercer debidamente determinadas

competencias. **El desarrollo de este principio estará sujeto a evaluación y seguimiento de las entidades del nivel nacional rectora de la materia.** El Gobierno Nacional desarrollará la materia **en coordinación con los entes territoriales.**

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, delegación y/o convenios.

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

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

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

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

CAPÍTULO II

Disposiciones en materia de competencias

Artículo 27. Los departamentos, los distritos y los municipios podrán imponer directamente y sin autorización legal especial para cada caso, contribuciones fiscales o parafiscales, cualquiera sea su denominación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 338 de la Constitución.

Las ordenanzas y acuerdos que establezcan tributos deberán ser remitidas al respectivo Tribunal Administrativo por el Gobernador o el Alcalde, dentro de los tres días siguientes a su sanción, para su control de legalidad. El Tribunal deberá pronunciarse sobre el particular dentro de los treinta días siguientes a la radicación de la ordenanza o el acuerdo.

Artículo 28. Los departamentos y municipios tendrán autonomía para determinar su estructura interna y organización administrativa central y descentralizada; así como el establecimiento y distribución de sus funciones y recursos para el adecuado cumplimiento de sus deberes constitucionales.

Sin perjuicio de su control de constitucionalidad o de legalidad, estos actos no estarán sometidos a revisión, aprobación o autorización de autoridades nacionales.

Parágrafo. Los municipios son titulares de cualquier competencia que no esté atribui-

da expresamente a los departamentos o a la Nación.

Cuando el respectivo municipio no esté en capacidad de asumir dicha competencia solicitará la concurrencia del departamento y la Nación.

Parágrafo 2°. Los departamentos y municipios a pesar de su autonomía e independencia podrán asociarse entre ellos para procurar el bienestar y desarrollo de sus habitantes.

CAPÍTULO III

Competencias en materia de ordenamiento del territorio

Artículo 29. *Distribución de competencias en materia de ordenamiento del territorio.* Son competencias de la Nación y de las entidades territoriales en materia de **ordenamiento** del territorio, las siguientes:

1. De la Nación

a) Establecer la política general de ordenamiento del territorio en los asuntos de interés nacional: áreas de parques nacionales y áreas protegidas.

Parágrafo. Lo anterior se hará en coordinación con los entes territoriales.

b) Localización de grandes proyectos de infraestructura.

c) 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.

d) Determinación de áreas limitadas en uso por seguridad y defensa.

e) Los lineamientos del proceso de urbanización y el sistema de ciudades.

f) Los lineamientos y criterios para garantizar la equitativa distribución de los servicios públicos e infraestructura social de forma equilibrada en las regiones.

g) La conservación y protección de áreas de importancia histórica y cultural.

h) Definir los principios de economía y buen gobierno mínimos que deberán cumplir los departamentos, los Distritos, los municipios, las áreas metropolitanas, y cualquiera de las diferentes alternativas de asociación, contratos o convenios-plan o delegaciones previstas en la presente ley.

2. Del Departamento

a) 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.

b) Definir las políticas de asentamientos poblacionales y centros urbanos, de tal manera que facilite el desarrollo de su territorio.

c) 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.

d) Integrar y orientar la proyección espacial de los planes sectoriales departamentales, los de sus municipios y entidades territoriales indígenas.

e) 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.

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

g) Los departamentos y las asociaciones que estos conformen podrán implementar programas de protección especial para la conservación y recuperación del medio ambiente.

3. De los Distritos Especiales

a) Dividir el territorio distrital en localidades, de acuerdo a las características sociales de sus habitantes y atribuir competencias y funciones administrativas.

b) Organizarse como áreas metropolitanas, siempre que existan unas relaciones físicas, sociales y económicas que den lugar al conjunto de dicha característica y coordinar el desarrollo del espacio territorial integrado por medio de la racionalización de la prestación de sus servicios y la ejecución de obras de interés metropolitano.

c) Dirigir las actividades que por su denominación y su carácter les corresponda.

4. Del Municipio

a) Formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio.

b) Reglamentar de manera específica los usos del suelo, en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes.

c) Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos.

Parágrafo 1°. La distribución de competencias que se establece en este artículo se adelantará bajo los principios de descentralización, concurrencia y complementariedad de las acciones establecidas por las entidades territoriales y en coordinación con lo dispuesto por sus autoridades respectivas en los instrumentos locales y regionales de planificación.

Parágrafo 2°. 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 te-

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

CAPÍTULO IV

Conflictos de competencia

Artículo 30. *Definición.* Toda reclamación de violación a las normas orgánicas de distribución de competencias por parte de la Nación o de una entidad territorial, y de las respectivas entidades descentralizadas, se consideran conflictos de competencias.

Artículo 31. *Trámite y Jurisdicción.* Los conflictos de competencia entre la nación y una entidad territorial, o de estas entre sí, serán de conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, mediante un trámite sumario que será reglamentado por la ley.

Para la adopción de las providencias emitidas dentro del trámite de resolución de conflictos de competencias de que trata el presente artículo, se **solicitará** el concepto especializado de la Comisión de Ordenamiento Territorial.

Artículo 32. *Competencia.* Para la resolución de los conflictos de competencia entre la nación y una entidad territorial, o de estas entre sí, se tendrá en cuenta lo siguiente:

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

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

TÍTULO IV

DE LAS REGIONES DE PLANEACIÓN Y GESTIÓN.

Artículo 33. *Regiones de Planeación y Gestión.* Previa autorización de sus respectivas asambleas los gobernadores de dos o más departamentos podrán constituir mediante convenio la región **de planeación y gestión** que consideren necesaria para promover el desarrollo económico de sus territorios y el mejoramiento social de sus habitantes.

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

Lo anterior no implicará que departamentos que no guarden continuidad geográfica puedan desarrollar alianzas estratégicas de orden económico con el fin de comercializar sus bienes y servicios a nivel nacional e internacional.

La Nación **podrá cofinanciar** proyectos estratégicos de las regiones **de planeación y gestión**, previo cumplimiento de los requisitos y condiciones previstos en la normativa vigente.

Parágrafo 1°. Los Distritos Especiales cuyo territorio esté inmerso en una Región **Planeación y Gestión** tendrán las mismas prerrogativas que estas les otorgan a los Departamentos.

Parágrafo 2°. Lo dispuesto en este artículo se aplicará en lo pertinente frente a la constitución de la Región **de Planeación y Gestión** Especial entre

entidades territoriales departamentales y el Distrito Capital.

Parágrafo 3°. El Distrito Capital de Bogotá, el departamento de Cundinamarca y los departamentos contiguos a este podrán asociarse en una región de planeación y gestión especial con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio cuyo objeto principal será el desarrollo económico y social de la respectiva región.

Las citadas entidades territoriales conservarán su identidad política y territorial. El acto de constitución de la región planeación y gestión especial podrá realizarse por convenio entre los mandatarios seccionales, previa aprobación por parte de las corporaciones de las respectivas entidades territoriales y su ejecución será incorporada en el respectivo plan de desarrollo de la región mediante ordenanza y acuerdo distrital o municipal, en cada caso, según corresponda.

Artículo 34. *Consejo Regional de Planeación.* Créase el Consejo Regional de Planeación como instancia técnica y asesora de **las Regiones de Planeación y Gestión**. El Consejo Regional de Planeación estará integrado por los gobernadores de los departamentos que conformen las regiones de planeación y gestión y por los Alcaldes de las Áreas Metropolitanas que existan dentro de la misma, con una presidencia pro t mpore, por el término que la región establezca en el acto de constitución y creación.

Artículo 35. *Financiación.* El funcionamiento de las Regiones **de Planeación y Gest i n** se financiará **con cargo a de los recursos o aportes de las respectivas entidades territoriales que las conformen destinen para ello y los incentivos** que defina el Gobierno Nacional.

Los recursos de inversión asignados por las entidades territoriales para el logro de los objetivos de la Región **de Planeación y Gest i n**, podrán ser utilizados en todo el territorio que la conforma, con el objetivo de alcanzar el desarrollo económico de sus territorios y el mejoramiento social de sus habitantes.

Artículo 36. *Fondo de Desarrollo Regional.* El Fondo de Desarrollo Regional **servirá** como un mecanismo de **desarrollo para** las entidades territoriales del país, el cual tendrá como finalidad la financiación de proyectos regionales de desarrollo en los términos que lo defina la ley.

Parágrafo. El Fondo de Desarrollo Regional se regirá por lo dispuesto en la Constitución Política y por aquellas normas que lo modifiquen, desarrollen o sustituyan.

Artículo 37. Zonas de Inversión Especial para Superar la Pobreza. Son Zonas de Inversión Especial para Superar la Pobreza las receptoras del Fondo de Compensación Regional que defina la Constitución y la ley como instrumento para superar condiciones de desequilibrio en el desarrollo económico y social entre las regiones de planeación y gestión y entre los distintos entes territoriales del país. Estas serán instrumentos de planificación e inversión orientada a mejorar las condiciones de vida de los habitan-

tes de esas zonas y serán creadas por una sola vez mediante decreto expedido por el Gobierno Nacional.

Para la definición de estas zonas, el gobierno tendrá como indicador el NBI que se refiere a pobreza relativa, entendida esta no como el número de pobres que habitan los municipios o distritos, sino como el porcentaje de pobres que habitan esos municipios o distritos.

Artículo 38. Fondo de Compensación Regional. El Fondo de Compensación servirá como un mecanismo de generación de equidad y reducción de la pobreza entre las entidades territoriales del país, el cual tendrá como finalidad la financiación de proyectos en las zonas de inversión especial para superar la pobreza.

Artículo 39. *De la Región Territorial.* De conformidad con el artículo 307 de la Constitución Política la Región de Planeación y Gestión podrá transformarse en Región Entidad Territorial, de acuerdo con las condiciones que fije la ley que para el efecto expida el Congreso de la República.

TÍTULO V

DISPOSICIONES FINALES

Artículo 40. *Desarrollo y armonización de la legislación territorial.* El Gobierno Nacional presentará al Congreso las iniciativas de reformas legislativas correspondientes a la expedición del régimen especial para los departamentos, la reforma del régimen municipal orientada por las prescripciones del artículo 320 de la Constitución Política y la reforma de la legislación en materia de áreas metropolitanas.

Parágrafo 1°. El Gobierno Nacional presentará al Congreso en un período no superior a los seis (6) meses de la vigencia de la presente ley, los proyectos de ley sobre un código de régimen departamental, un Código de Régimen Distrital, un Código de Régimen de Áreas Metropolitanas y un Código de Régimen Municipal que integre la legislación vigente sobre la materia.

Parágrafo 2°. En virtud de lo establecido en el artículo 329 de la Constitución Política el Gobierno Nacional presentará al Congreso de la República, dentro de los diez (10) meses siguientes a la vigencia de la presente ley, el proyecto de ley especial que reglamente lo relativo a la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas, acogiendo los principios de participación democrática, autonomía y territorio, en estricto cumplimiento de los mecanismos especiales de consulta previa, **con la participación de los representantes de las comunidades indígenas y de las comunidades afectadas o beneficiadas en dicho proceso.**

En desarrollo de esta norma y cuando corresponda, el Gobierno Nacional hará la delimitación

correspondiente, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial, **como instancia consultiva del proceso.**

Artículo 41. Las disposiciones contenidas en las Leyes 47 de 1993, “por la cual se dictan normas especiales para la Organización y funcionamiento del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina” y 915 de 2004, “por la cual se dictan el Estatuto Fronterizo para el Desarrollo Social y Económico del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina” continuarán vigentes. **Los aspectos relativos al régimen político administrativo del departamento Archipiélago serán desarrollados de conformidad con lo señalado el artículo 310 de la C. P.**

Artículo 42. En sujeción al artículo 16 de la ley 617 de 2000, autorícese por el término de un año, a las Asambleas de los departamentos del Amazonas, Guainía y Vaupés para que dentro de su respectiva jurisdicción, aquellos territorios que actualmente se denominan corregimientos departamentales, se eleven a la categoría de municipios, sin el lleno de los requisitos generales, siempre y cuando no hagan parte de ningún municipio y se encuentren ubicados en zonas de frontera.

En los territorios donde se encuentren asentados pueblos indígenas y que pretendan ser elevados a Municipio, sustentados en el presente artículo, será requisito precedente a la expedición de la ordenanza adelantar ante ellos, la consulta previa libre e informada, en cumplimiento al Convenio 169 de la OIT y lineamientos Jurisprudenciales de la Corte Constitucional.

Artículo 43. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Senadores,

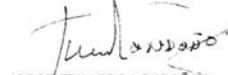

JUAN MANUEL CORZO
Coordinador Ponente

SIN FIRMA
CARLOS ENRIQUE SOTO
Ponente


LUIS FERNANDO VELASCO
Ponente


JUAN CARLOS RIZZETTO
Ponente

NO FIRMA
IVAN MORENO ROJAS
Ponente


JORGE EDUARDO LONDOÑO
Ponente