

# LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

*Fernando Galvis Gaitán\**

## SUMARIO.

1. La necesidad de la ley de ordenamiento territorial. 2. Los medios de comunicación y la ley. 3. El Presidente Santos y la ley de ordenamiento territorial. 4. Las opiniones divergentes de los gobernadores y de otras personalidades. 5. Los temas de la ley. 6. Los temas más importantes. 7. Conclusiones. Bibliografía.

### **1. La necesidad de la ley de ordenamiento territorial**

La Constitución de 1991 defiere en varios artículos la reglamentación de las entidades territoriales a la ley de ordenamiento territorial. Según el artículo 297 de la Carta, para crear nuevos departamentos habrá que cumplir con los requisitos exigidos en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. El artículo 307 superior determina que “la respectiva ley orgánica, previo concepto de la comisión de ordenamiento territorial, establecerá las condiciones para la conversión de la región en entidad territorial”. De acuerdo con el artículo 319 de la Carta “la ley adoptará para las áreas metropolitanas un régimen administrativo y fiscal de carácter especial; garantizará que en sus órganos de administración tengan adecuada participación las respectivas autoridades municipales; y señalará la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de los municipios”. El artículo 321 dictamina, respecto de las provincias, que “la ley dictará el estatuto básico y fijará el régimen administrativo de las provincias que podrá organizarse para el cumplimiento de las funciones que les deleguen entidades nacionales o departamentales y que les asignen la ley y los municipios que las integran”.

---

\* Profesor universitario.

En el 329, se lee que “la conformación de las entidades territoriales indígenas se hará con sujeción a lo dispuesto en la ley orgánica de ordenamiento territorial”. En pocas palabras, para que comiencen a funcionar las regiones, las áreas metropolitanas, las provincias, las entidades territoriales indígenas, y nuevos departamentos y para determinar la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales, se exige la ley orgánica de ordenamiento territorial (art. 288. Cons. Pol.).

Ante lo determinado por la Constitución se esperó en Colombia durante veinte años para que fuera expedida la ley de ordenamiento territorial. En el año 2011 se expidió la ley 1454 de ordenamiento territorial. A ella nos referiremos en este artículo.

## **2. Los medios de comunicación y la ley**

En general los medios de comunicación se mostraron muy favorables a la nueva ley de ordenamiento territorial. Por ejemplo, el diario El Tiempo tituló: Puerta abierta para la autonomía regional”, señaló como puntos claves de la iniciativa los siguientes:

- “Pone en marcha las zonas de inversión para la superación de la pobreza.
- “Define los criterios de aplicación de recursos de los Fondos de Compensación territorial y de desarrollo regional.
- “Establece principios para ejecución de proyectos regionales como el tren del Caribe, nuevas autopistas y nuevos puertos.
- “Plantea un modelo de integración regional que promueve las alianzas entre los municipios para generar economía de escala.
- “Crea formas flexibles de integración territorial premiando la inversión y la competitividad como las regiones de planeación y gestión.
- “Fortalece las áreas metropolitanas: se define su régimen especial y se desarrolla criterios para facilitar su creación”.

### 3. El Presidente Santos y la ley de ordenamiento territorial

El presidente Juan Manuel Santos sancionó en Cartagena la Ley de Ordenamiento Territorial, con un mensaje claro: “los 27 billones de pesos que los departamentos del Caribe recibirán esta década por concepto de regalías no se van a usar para pagar nóminas de “supergobernadores o superasambleas regionales”. Serán invertidos en la gente. La plata irá directamente a la inversión, a la competitividad, a generar empleo y a reducir la pobreza”, afirmó el Jefe de Estado.

“Esta ley tiene instrumentos para que departamentos y municipios conformen regiones y provincias administrativas que trabajen unidas para su progreso. Además, dispone claramente de dónde saldrán los recursos para que las regiones ejecuten sus proyectos”, explicó Santos al sancionar la Ley, en Cartagena.

Para Eduardo Verano de la Rosa, exconstituyente y exgobernador del Atlántico la ley sancionada crea “una simple asociación de departamentos” y no permite poner en marcha lo plasmado en la Carta Política. En el 2010 “el gobernador del Atlántico lideró la iniciativa ‘voto Caribe’, con la que se logró que 2.5 millones de ciudadanos depositaran papeletas en las urnas, como apoyo a la creación jurídica de la Región Caribe, pero con una dimensión mayor a la reglamentada por la ley que el Presidente sancionó”.

El Jefe de Estado explicó tres aspectos primordiales de la ley. El primero es la definición del marco legal para desarrollar Regiones Administrativas y de Planificación.

Santos dijo que estas serán “verdaderas empresas, con el debido reconocimiento legal, que velarán por los intereses de los departamentos que las integran”.

También destacó la figura de las Provincias Administrativas y de Planificación, que permitirá que los municipios también se unan para “planear, teniendo en cuenta los intereses comunes de poblaciones vecinas o de las que hacen parte de una misma cadena productiva”.

Un tercer elemento es la figura de las Zonas de Inversión, que son áreas del país en las que se centrarán atención y recursos, ya sea por sus desventajas competitivas o condiciones especiales de vulnerabilidad.

“Lo mejor es que esto será posible con cero burocracia, sin necesidad de nuevos poderes políticos o estructuras intermedias que impliquen más costos para los colombianos”, celebró el Jefe de Estado.

El presidente Santos dijo que entiende cómo “algunos [...] hubieran preferido que se crearan directamente regiones como entidades territoriales”. Dijo, sin embargo, se requiere primero “una etapa de maduración”.

“Éste es apenas el inicio del ordenamiento territorial”, agregó el mandatario. Santos celebró que los gobernadores de Cauca, Valle, Nariño y Chocó ya manifestaron su intención de iniciar un programa de ‘Contratos Plan’, figura consignada en la ley que les permite que los departamentos y municipios tengan competencias en frentes como la emisión de títulos y compra de acciones de manera conjunta con la Nación para financiar proyectos.

“También se declaró a la espera de los proyectos que propongan la Región Administrativa y de Planificación de Bogotá y Cundinamarca y la Región Caribe” (Puerta abierta para la autonomía regional, en El Tiempo. Com, en línea, 1 de junio de 2011).

#### **4. Las opiniones divergentes de los gobernadores y de otras personalidades**

De acuerdo con El Tiempo, “la ley de ordenamiento territorial genera opiniones divididas entre algunos mandatarios regionales. Para el exgobernador del Atlántico, Eduardo Verano de la Rosa, esta norma “es una simple asociación de departamentos”.

“Verano asegura que su posición la comparten los ocho gobernadores de la Costa Caribe, quienes según él están en contra porque no les permite tener la autonomía regional y presupuestal consagrada en la Constitución”. Esta afirmación del exgobernador Verano no es cierta porque la Carta consagra la autonomía, llamada “relativa”, dentro de los límites de la Constitución y de la ley y no de una autonomía total que equivaldría a la independencia de las regiones de Colombia. En la Carta (art. 306) se habla de autonomía y patrimonio propio y no se aprobó la propuesta de los constituyentes mencionados, según la cual las regiones tendrían “un órgano legislativo y recursos provenientes de un Fondo nacional de regalías” (Gaceta Constitucional, núm. 46, abril 16 de 1991). En la Asamblea Nacional constituyente los delegatarios Eduardo Espinos Facio Lince, Eduardo Verano y Juan B. Fernández

(Véase Gaceta Constitucional, núm. 40, abril 8 de 1991) propusieron eliminar los departamentos y crear las regiones. Esta propuesta fue derrotada en la Asamblea y se creó la región como la asociación de departamentos para la planeación del desarrollo. Suprimir los departamentos para crear regiones es una mala idea. Los departamentos tiene una historia de doscientos años, las personas se sienten ligadas afectivamente a su departamento y aunque la estructura y funcionamiento de los departamentos tienen fallas, cumplen una importante labor de intermediación, de tutela, de coordinación y de planeación de sus territorios. Suprimir treinta y dos departamentos y reemplazarlos por cinco o siete regiones es dar un paso hacia una federalización que no funcionará bien porque los defensores de la región parten de un supuesto que no es cierto y que consiste en afirmar que las falencias de los departamentos se solucionan creando unas entidades más grandes que son las regiones. Mucho mejor sería fortalecer los departamentos, darles más funciones, mayor presupuesto y un buen control y permitir la asociación voluntaria, no obligatoria de los departamentos para obtener un buen desarrollo.

Para el constituyente y exgobernador del Atlántico, Eduardo Verano de la Rosa “la iniciativa (Ley 1454 de 2011) debe ser declarada inconstitucional [porque] se crean figuras que no están en la Constitución y que no se le da paso a lo más importante del ordenamiento territorial de la Constitución del 91, que es la región como entidad territorial (Puerta abierta para la autonomía regional, en *El Tiempo*, 1 junio 2011). No creemos que la Ley 1454 sea inconstitucional porque en ninguna parte de la Carta se crean figuras nuevas ni se habla de una región como la que quiere el delegatario Eduardo Verano.

El exgobernador de Cundinamarca, Andrés González Díaz consideró que la Ley “constituye un gran avance” que llevará a la autonomía regional y generará desarrollo en los lugares más pobres del país.

Se crean “zonas especiales territoriales contra la pobreza, lo cual es una novedad. Se financiarán con el nuevo fondo de compensación regional, que salió de la reforma a las regalías, y es para que se le dé prioridad a la inversión en estas zonas”, aseguró.

González defiende la conformación de regiones administrativas, porque “pueden llegar a ser entidades territoriales y tienen la tarea, entre otras cosas, de ordenar el uso del suelo y del territorio”.

Para el exgobernador de Nariño y delegatario, Antonio Navarro Wolf, “esta es una ley de mínimos. El que quiere más siente que no es suficiente, pero es mejor esto que nada, en términos prácticos y objetivos”.

Navarro dijo, sin embargo, que se debe pensar a futuro en una verdadera autonomía regional, porque eso “significa recursos propios; lo demás es un saludo a la bandera”.

“En el suroccidente y los Santanderes, regiones que al igual que la Costa Caribe han planteado el interés de generar un proceso de integración, la sanción de la Ley es vista con expectativa”.

El exsecretario de Planeación del Valle, Cristian Garcés, dijo que es una oportunidad para unir esfuerzos para la inversión social y para facilitar la asociación del Pacífico con el Eje Cafetero y la Orinoquia. El exgobernador de Santander, Horacio Serpa, es “partidario de la regionalización” y dijo que busca la integración con Norte de Santander, Boyacá, Casanare y Arauca.

El presidente Santos celebró que Cauca, Valle, Nariño y Chocó manifestaron su intención de iniciar un programa de Contratos Plan, que les da competencias en frentes como la emisión de títulos y la compra de acciones de manera conjunta con la Nación para financiar proyectos, y se declaró a la espera de estos en las regiones de Bogotá, Cundinamarca y el Caribe.

Cartagena, Barranquilla y Santa Marta quieren integrar una asociación de distritos especiales (Puerta abierta para la autonomía regional, en El Tiempo. Com, en línea, 1 de junio de 2011).

## **5. Los temas de la ley**

La Ley 1454 de 28 de junio de 2011 enumera los principios rectores del ordenamiento territorial en su artículo 3; en el artículo 4, crea la comisión de ordenamiento territorial (COT); en el artículo 5, determina la conformación de la Comisión; en el 6, las funciones de la Comisión; en el 7, la secretaría y subsecretaría técnica; en el 8, las comisiones regionales de ordenamiento territorial; en el 9, el objeto de los esquemas asociativos territoriales; en el 10, los esquemas asociativos territoriales; en el 11, la conformación de asociaciones de entidades territoriales; en el 12, las asociaciones de departamentos; en

el 13, la asociación de distritos especiales; en el 14, la asociación de municipios; en el 15, la asociación de áreas metropolitanas; en el 16, el proceso administrativo y de planificación; en el 17, la naturaleza y funcionamiento de los esquemas asociativos; en el 18, los contratos de convenio plan; en el 19, el régimen de planeación y gestión; en el 20, la delegación; en el 21, los objetivos generales de la legislación territorial; en el 22, la diversificación, fortalecimiento y modernización del régimen departamental; en el 23, la creación de departamentos; en el 24 la diversificación de los regímenes municipales por categorías; en el 25, el régimen fiscal especial para las áreas metropolitanas; en el 26, la definición de competencias; en el 27 los principios del ejercicio de competencias; en el 28, la autonomía administrativa; en el 29, la distribución de competencias en materia de ordenamiento del territorio; en el 30, el régimen administrativo y de planificación; en el 31, el Consejo regional administrativo y de planificación; en el 32, la financiación; en el 33, el Fondo de desarrollo regional; en el 34, las zonas de inversión especial para superar la pobreza; en el 35, la región territorial; en el 36, la región territorial; y en el 37, el desarrollo y armonización de la legislación territorial

## 6. Los temas más importantes

Me parece que en la Ley 1454 se pueden hacer destacar estos temas: A. La creación de varios Comisiones y consejos; B. Los esquemas asociativos territoriales; C. Las competencias; D. Las regiones administrativas de planificación y territoriales; E. Los fondos y zonas de inversión social y, F. Los Códigos que se expedirán dentro de unos meses.

**A. Comisiones y Consejos.** Las comisiones y consejos son varios: la comisión de ordenamiento territorial, las comisiones territoriales y el consejo regional y de planificación. Se dice con frecuencia que cuando no se quiere resolver una situación o darle solución a algún problema se crea una comisión. Ojalá que así no suceda con estas comisiones. En nuestro entender la Comisión territorial está conformada por nueve personalidades y será difícil de reunir a dos ministros, el director del Instituto geográfico, un delegado de las CAR y cinco expertos para cumplir unas funciones muy amplias e importantes. Un aspecto positivo y que puede hacer funcionar la comisión es que la secretaría técnica es el Departamento nacional de planeación. Algo

similar puede suceder con las comisiones departamentales y municipales que también están integradas por nueve personalidades, con el agravante que no previó la Ley 1454 de que Planeación departamental y municipal actuaran como secretaría técnica.

El consejo regional administrativo y de planificación está integrado por los gobernadores y los alcaldes de las áreas metropolitanas y no deberá de presentarse ningún problema para su funcionamiento.

**B. Esquemas asociativos.** Los esquemas asociativos territoriales son los de las regiones, los departamentos, los distritos especiales, las CAR, los municipios y las áreas metropolitanas. Todo lo que se haga en materia asociativa para prestar conjuntamente servicios públicos, adelantar funciones administrativas y obras de interés común o de planificación, es bienvenido. Con mayor razón es bienvenido cuando el Gobierno nacional deberá crear incentivos para estas asociaciones.

Las asociaciones de departamentos, provincias, distritos y 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 se pueden constituir en regiones.

Se les prohíbe a las asociaciones “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” (art. 17, Ley 1454 de 2011).

Muy importante es la creación de los contratos o convenios plan entre la Nación y las entidades territoriales y con sus asociaciones para ejecutar proyectos estratégicos de desarrollo territorial, estableciendo los aportes y fuentes de financiación

**C. Competencias.** Las competencias se definen y se fijan sus principios de ejercicio y, lo que es de gran importancia y está muy bien elaborado, se distribuyen las competencias en materia de ordenamiento del territorio entre la Nación, los departamentos, los distritos especiales y los municipios.

**D. Regiones.** La Carta, en su artículo 306, creó las regiones. Las regiones son administrativas y territoriales. Según la Ley 1454 de 2011 cuentan con un Consejo regional técnico y asesor, con financiación de

las entidades territoriales y con “los incentivos que defina el Gobierno nacional, de conformidad con los indicadores de sostenibilidad fiscal de la ley 617 de 2000 para los departamentos que las conforman” (art. 32, Ley 1454 de 2011). No se dijo nada de la estructura administrativa de las regiones y de su funcionamiento, lo cual me parece que es una laguna que debe resolverse en el futuro por medio de otra ley.

La Ley crea el Consejo regional administrativo y de planificación; determina que las regiones deben tener en cuenta para su financiación los parámetros de las Leyes 617 de 2000 y 819 de 2003; prohíbe que las regiones puedan ser una circunscripción electoral especial; establece que la Nación puede cofinanciar proyectos estratégicos de las regiones y permite que previa autorización de las asambleas y de la comisión de ordenamiento territorial del Senado, los gobernadores de dos o más departamentos con continuidad geográfica, constituyan por convenio la región (art. 30, Ley 1454 de 2011).

**E. Fondos y zonas de inversión social.** Los Fondos son de desarrollo regional y las zonas de inversión especial son para superar la pobreza. El primero financiará proyectos de desarrollo regional de acuerdo con una ley que se dicte sobre el particular. Los fondos de inversión especial para superar la pobreza “serán instrumentos de planificación e inversión orientada a mejorar las condiciones de vida de los habitantes de esas zonas y serán creadas por una sola vez mediante decreto expedido por el Gobierno nacional”.

Para definir estas zonas “el Gobierno tendrá como indicador el desempleo, NBI, que se refiere a pobreza relativa, entendida ésta no como el número de pobres que habitan los municipios, sino como el porcentaje de pobres que habitan esos municipios o distritos” (art. 34, Ley 1454 de 2011).

**F. Nuevos Códigos de entidades territoriales.** El Gobierno nacional debe presentar, y ya lo ha hecho, proyectos de régimen departamental, municipal, de áreas metropolitanas y de entidades territoriales en plazos de seis meses para los primeros proyectos y de diez meses para el de áreas metropolitanas. A nuestro modo de ver esto es muy importante porque el Código de régimen departamental es el Decreto Ley 1222 de 1986; el municipal, las Leyes 136 de 1994 y

617 de 2000; el de áreas metropolitanas, es la Ley 128 de 1994, y no existe ley sobre las entidades territoriales indígenas. De manera que en los próximos meses tendremos una muy buena noticia para las entidades territoriales y es que tendrán su normatividad, suponemos actualizada y moderna.

## Conclusiones

Podemos concluir lo siguiente:

1. Sobre las entidades territoriales son muchos los artículos de la Constitución que se refieren a ellas. Nos parece que se crearon demasiados niveles: departamentos, distritos, municipios, territorios indígenas, regiones, provincias, áreas metropolitanas (286 y 319), comunidades negras y Juntas administradoras locales, dificultando la ya de por sí difícil gobernabilidad.

La Carta estableció la región, no como la querían algunos delegatarios de Barranquilla y Cartagena, suprimiendo los departamentos, con una amplia autonomía, con órgano legislativo y recursos de un Fondo de regalías; sino como entidad de planeación de dos o más departamentos con objetivos de desarrollo económico y social (art. 306).

La Constitución creó distritos: capital (art. 322) y especiales, municipios más grandes, pero al fin municipios y sin claras y suficientes diferencias con los municipios; y provincias (art. 321), muy parecidas a las asociaciones de municipios; y territorios indígenas (art. 329), sin precisarlos bien y dejando latentes los problemas de gobierno de justicia y de relaciones que se presentan entre las entidades territoriales y los municipios, los departamentos, la Nación y las áreas metropolitanas (art. 319). Las áreas, tan necesarias e importantes en Colombia, con un 68% de población urbana según las Naciones Unidas (Colombia rural. Razones para la esperanza, Bogotá, 2011, pág.13) son pocas y hay muchas áreas metropolitanas existentes pero no constituidas legalmente. Las comunidades negras se establecieron en el artículo 55 transitorio y en el 318 superior las Juntas administradoras locales.

2. Para que comiencen a funcionar las regiones, las áreas metropolitanas, las provincias y las entidades territoriales indígenas se requiere de la ley de ordenamiento territorial, así mismo para formar

nuevos departamentos y para determinar la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales (art. 288, Cons. Pol.). Por ello la Ley 1454 de 2011 llena un vacío y es de gran importancia para la organización territorial colombiana.

3. La Ley 1454 de 2011 se refiere en forma acertada a temas tan importantes como las asociaciones entre entidades territoriales, los contratos de la Nación con entidades territoriales para la ejecución de proyectos estratégicos de desarrollo territorial, los Fondos y las competencias.

4. Es una muy buena noticia la próxima expedición de nuevos Códigos sobre las diferentes entidades territoriales.

5. Para la creación de departamentos (art. 23, Ley 1454 de 2011), de una o varias regiones, se debe realizar una consulta popular y contar con la autorización de la Comisión de ordenamiento territorial de Planeación Nacional, cumplir los requisitos que cree la ley y ser aprobada por ley del Congreso de la República. En otras palabras, es difícil crear nuevos departamentos porque los requisitos exigidos no son fáciles de cumplir.

En nuestro sentir no se requiere crear nuevos departamentos porque con los que hay es suficiente. Lo que realmente se desea es que se vuelvan más operantes los departamentos, acabar con la corrupción y el clientelismo, no realizar obras inconclusas ni faraónicas, suplir a los municipios en la prestación de servicios públicos cuando estos no los presten, planear el desarrollo armónico del territorio, hacer las obras que se requieren y, por sobre todo, convertirse en motores del desarrollo.

6. Las regiones como las quieren algunos dirigentes de la Costa no son viables ni deseables. En España, con las comunidades autónomas, y en Italia, con las provincias, se estableció un sistema regional, intermedio entre el centralista y el federalista, que no es tan amplio como el que quiere el exgobernador Verano para Colombia. No hay en dichos dos Estados europeos “super asambleas” ni “super gobernadores”, reciben transferencias o participaciones del gobierno nacional y tienen competencias legislativas compartidas (Galvis, 2007).

7. La distribución de competencias entre la Nación, los departamentos, los distritos y los municipios es un importante avance en esta materia.

8. En lo que más se avanza es en lo referente a las regiones administrativas y de planificación, en la creación del Fondo de desarrollo regional y de las zonas especiales para superar la pobreza.

9. Es deseable que las comisiones y consejos funcionen adecuadamente y se reúnan para cumplir con las importantes funciones que les han sido asignadas.

10. Quedó haciendo falta el determinar la estructura administrativa de los departamentos, las fuentes de financiación, las relaciones que tendrían las regiones con las demás entidades territoriales y determinar que la secretaría técnica de las comisiones de ordenamiento territorial sean los departamentos u oficinas de planeación departamental y municipal.

## **Bibliografía**

Colombia Rural. Razones para la Esperanza, Bogotá, Naciones Unidas, 2011.

Galvis Gaitán, Fernando: -El municipio colombiano, Bogotá, Editorial Temis, 2007; la Constitución de 1991. Balance de veinte años, Editorial Temis, 2011.

## **Anexo**

LEY 1454 DE 2011 (junio 28). Diario Oficial No. 48.115 de 29 de junio de 2011

Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.

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 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 2o. CONCEPTO Y FINALIDAD DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL.** El ordenamiento territorial es un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva de país, que se da de manera progresiva, gradual y flexible, con responsabilidad fiscal, tendiente a lograr una adecuada organización político administrativa del Estado en el territorio, para facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial, entendido este como desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo, ambientalmente y fiscalmente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico-geográfica de Colombia.

La finalidad del ordenamiento territorial es promover el aumento de la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración de sus propios intereses para las entidades e instancias de integración territorial, fomentará 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 reconocimiento de la diversidad geográfica, histórica, económica, ambiental, étnica y cultural e identidad regional y nacional.

**PARÁGRAFO NUEVO.** En virtud de su finalidad y objeto, la ley orgánica de ordenamiento territorial constituye un marco normativo general de principios rectores, que deben ser desarrollados y aplicados por el legislador en cada materia específica, para departamentos, municipios, entidades territoriales indígenas y demás normas que afecten, reformen o modifiquen la organización político administrativa del Estado en el territorio.

**ARTÍCULO 3o. 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 Estado.

5. Regionalización. El ordenamiento territorial promoverá el establecimiento de Regiones de Planeación y Gestión, 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 de Planeación y Gestión, 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, 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 4o. 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 criterios 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 5o. CONFORMACIÓN DE LA COT. La Comisión de Ordenamiento Territorial, COT, estará conformada por:

1. El Ministro del Interior o su delegado, quien la presidirá.
2. El Ministro del Medio Ambiente o su delegado.
3. El Director del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), o su delegado.
4. Un delegado de las CAR.
5. Un experto de reconocida experiencia en la materia designado por el Gobierno Nacional.

6. Un experto de reconocida experiencia en la materia designado por cada una de las Cámaras Legislativas, previa postulación que hagan las respectivas Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial.

7. Dos expertos académicos especializados en el tema designado por el sector académico.

ARTÍCULO 6o. 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 integración entre estos, y se puedan coordinar con más facilidad los procesos de integración.

3. Establecer los parámetros de diferenciación entre las diversas instancias de asociaciones que promueven el desarrollo regional, dentro del marco de la Constitución y la Ley.

4. 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.

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

6. 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.

7. Darse su propio reglamento.

8. 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 7o. 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 8o. 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 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 que integran dicho ente, de la siguiente manera:

#### Comisiones Departamentales

1. El Gobernador, o su delegado, quien la presidirá.
2. El Secretario de Ambiente y Desarrollo Rural, o la instancia similar, o su delegado.

3. El Director Departamental del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), o su delegado.
4. El Director de la CAR respectiva, o su delegado.
5. Un experto de reconocida experiencia en la materia designado por el Gobierno Departamental.
6. Dos expertos de reconocida experiencia en la materia designados por la Asamblea Departamental respectiva.
7. Dos expertos académicos especializados en el tema designado por el sector académico del Departamento.

#### Comisiones Municipales

1. El Alcalde Municipal, o su delegado, quien la presidirá.
2. El Secretario de Ambiente y Desarrollo Rural, o la instancia similar, o su delegado.
3. Un delegado del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC).
4. Un delegado del Director de la CAR respectiva.
5. Un experto de reconocida experiencia en la materia designado por el Gobierno Municipal.
6. Dos expertos de reconocida experiencia en la materia designados por el Concejo Municipal respectivo.
7. Dos expertos académicos especializados en el tema designado por el sector académico del Municipio.

## CAPÍTULO II

### ESQUEMAS ASOCIATIVOS TERRITORIALES

ARTÍCULO 9o. 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 administrativas y de planificación, regiones de planeación y gestión, provincias administrativas y de planificación, áreas metropolitanas y entidades territoriales económicamente desarrolladas, para que se asocien con las más débiles, a fin de hacer efectivos los principios de solidaridad, equidad territorial, equidad social, sostenibilidad ambiental y equilibrio territorial previstos en los numerales 8 y 15 del artículo 3o de la presente ley.

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 esta 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 protegidas.

Los incentivos a los que se refieren los incisos 4o y 5o 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 administrativas y de planificación, las regiones de planeación y gestión, las asociaciones de departamentos, las áreas metropolitanas, las asociaciones de distritos especiales, las provincias administrativas y de planificación, 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 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 consideran a las áreas metropolitanas como esquemas asociativos de integración territorial y actuarán como instancias de articulación del desarrollo municipal, en virtud de lo cual serán beneficiarias de los mismos derechos y condiciones de los esquemas asociativos de entidades territoriales previstos en la presente ley.

**ARTÍCULO 16. PROVINCIAS ADMINISTRATIVAS Y DE PLANIFICACIÓN.** Dos o más municipios geográficamente contiguos de un mismo departamento podrán constituirse mediante ordenanza en una provincia administrativa y de planificación por solicitud de los alcaldes municipales, los gobernadores o del diez por ciento (10%) de los ciudadanos que componen el censo electoral 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, así como la gestión ambiental.

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.

**PARÁGRAFO.** Los municipios que conformen la PAP deberán tener en cuenta para su financiación y funcionamiento los parámetros establecidos en la Ley 617 de 2000 y 819 de 2003 para los municipios que la conformen.

En ningún caso las provincias administrativas y de planificación podrán constituir circunscripción electoral especial dentro de la División Política Administrativa Territorial del país.

El financiamiento de las Provincias Administrativas y de Planificación no generará cargos ni al Presupuesto General de la Nación, ni al Sistema General de Participaciones, ni al Sistema General de Regalías.

**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.

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 3o de la presente ley.

ARTÍCULO 19. REGIONES DE PLANEACIÓN Y GESTIÓN. En virtud de lo estipulado en el artículo 285 de la Constitución Política, créanse las Regiones de Planeación y Gestión (RPG). Para los efectos previstos en esta ley, se consideran regiones de Planeación y Gestión las instancias de asociación de entidades territoriales que permitan promover y aplicar de manera armónica y sostenible los principios de complementariedad, concurrencia y subsidiariedad en el desarrollo y ejecución de las competencias asignadas a las entidades territoriales por la Constitución y la ley.

Las asociaciones entre entidades territoriales podrán conformar libremente entre sí diversas Regiones de Planeación y Gestión, podrán actuar como bancos de proyectos de inversión estratégicos de impacto regional durante el tiempo de desarrollo y ejecución de los mismos. Solo se podrán asociar las entidades territoriales afines, de acuerdo con los principios expuestos en la presente ley.

Las Regiones de Planeación y Gestión serán los mecanismos encargados de planear y ejecutar la designación de los recursos del Fondo de Desarrollo Regional.

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

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

### CAPÍTULO III

#### POLÍTICA LEGISLATIVA EN MATERIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

ARTÍCULO 21. OBJETIVOS GENERALES DE LA LEGISLACIÓN TERRITORIAL. La ley promoverá una mayor delegación de funciones y competencias del nivel nacional hacia el orden territorial, la eliminación de duplicidades de competencias entre la administración central y descentralizada y los entes territoriales, el fortalecimiento de las Regiones de Planeación y Gestión y las Regiones Administrativas 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 22. DIVERSIFICACIÓN, FORTALECIMIENTO Y MODERNIZACIÓN DEL RÉGIMEN DEPARTAMENTAL. La racionalización del régimen jurídico de los departamentos parte del reconocimiento de sus diferencias y fortalezas específicas. A partir de este principio y con el objeto de mejorar la Administración departamental y de asegurar una más eficiente prestación de los servicios públicos, la ley establecerá regímenes especiales y diferenciados de gestión administrativa y fiscal para uno o varios departamentos.

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

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

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

**ARTÍCULO 23. CREACIÓN DE DEPARTAMENTOS.** La creación de departamentos cuyos territorios correspondan parcial o totalmente a una o varias regiones administrativas y de planificación deberá contar con el concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial, del Departamento Nacional de Planeación y la aprobación del Congreso de la República, previa convocatoria a consulta popular, de acuerdo con los lineamientos legales establecidos por el legislador y la Constitución.

**ARTÍCULO 24. DIVERSIFICACIÓN DE LOS RÉGIMENES 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 25. DEL RÉGIMEN FISCAL ESPECIAL PARA LAS ÁREAS METROPOLITANAS.** En desarrollo de lo previsto en el artículo 319 de la Constitución Política, además de los recursos que integran el patrimonio y renta de las áreas metropolitanas, el proyecto de constitución de la misma regulado por el artículo 5o 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.** Cuando se produzca la anexión de nuevos municipios al área metropolitana, el acto que protocolice dicha anexión deberá contener los elementos, previstos en el presente artículo.

TÍTULO III  
DE LAS COMPETENCIAS  
CAPÍTULO I

PRINCIPIOS PARA EL EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS

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

ARTÍCULO 27. PRINCIPIOS DEL EJERCICIO DE COMPETENCIAS. Además de los que el artículo 209 de la Constitución Política contempla como comunes de la función administrativa, son principios rectores del ejercicio de competencias, los siguientes:

1. Coordinación. La Nación y las entidades territoriales deberán ejercer sus competencias de manera articulada, coherente y armónica. En desarrollo de este principio, las entidades territoriales 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 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 atribuida 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 2o. 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.

- b) Localización de grandes proyectos de infraestructura.
- c) Determinación de áreas limitadas en uso por seguridad y defensa.
- d) Los lineamientos del proceso de urbanización y el sistema de ciudades.
- e) Los lineamientos y criterios para garantizar la equitativa distribución de los servicios públicos e infraestructura social de forma equilibrada en las regiones.
- f) La conservación y protección de áreas de importancia histórica y cultural.
- g) 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.

PARÁGRAFO. Las competencias asignadas a la Nación en los literales anteriores se adelantarán en coordinación con los entes territoriales.

## 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 correspondan.

### 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 1o. 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 2o. 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.

## TÍTULO IV

### DE LAS REGIONES ADMINISTRATIVAS Y DE PLANIFICACIÓN

**ARTÍCULO 30. REGIÓN ADMINISTRATIVA Y DE PLANIFICACIÓN.** Son Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) las entidades conformadas por dos o más departamentos, con personería jurídica, autonomía financiera y patrimonio propio, cuya finalidad está orientada al desarrollo regional, la inversión y la competitividad, en los términos previstos en el artículo 306 de la Constitución Política y en el marco de los principios consagrados en la presente ley, enfatizando la gradualidad, flexibilidad y responsabilidad fiscal.

Los departamentos que conformen la RAP deberán tener en cuenta para su financiación y funcionamiento los parámetros establecidos en la Ley 617 de 2000 y 819 de 2003 para los departamentos que las conformen.

En ningún caso las Regiones Administrativas y de Planificación podrán constituir circunscripción electoral especial dentro de la división político-administrativa territorial del país.

De conformidad con lo previsto en el artículo 306 de la Constitución Política, previa autorización de sus respectivas asambleas, y previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial de Senado, 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 impedirá 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 administrativas y de planificación, previo cumplimiento de los requisitos y condiciones previstos en la normativa vigente.

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

**PARÁGRAFO 2o.** Lo dispuesto en este artículo se aplicará en lo pertinente frente a la constitución de la Región Administrativa y de Planificación Especial (RAPE) entre entidades territoriales departamentales y el Distrito Capital.

PARÁGRAFO 3o. De conformidad con el artículo 325 de la Constitución Política, el Distrito Capital de Bogotá, el departamento de Cundinamarca y los departamentos contiguos a este podrán asociarse en una Región Administrativa de Planeación Especial (RAPE), 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 Planeación 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 31. CONSEJO REGIONAL ADMINISTRATIVO Y DE PLANIFICACIÓN. Créase el Consejo Regional Administrativo y de Planificación como instancia técnica y asesora de las Regiones Administrativas y de Planificación. 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 32. FINANCIACIÓN. El funcionamiento de las Regiones Administrativas y de Planificación se financiará con cargo a los recursos o aportes que las respectivas entidades territoriales que la conformen destinen para ello y los incentivos que defina el Gobierno Nacional, de conformidad con los indicadores de sostenibilidad fiscal de la Ley 617 de 2000 para los departamentos que las conformen.

Los recursos de inversión asignados por las entidades territoriales para el logro de los objetivos de la Región Administrativa y de Planificación, 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.

Las Regiones Administrativas y de Planificación no generarán gasto del presupuesto general de la Nación, ni del Sistema General de Participaciones, ni del Sistema General de Regalías.

ARTÍCULO 33. 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 34. 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 habitantes 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 de desempleo, 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 35. 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 36. DE LA REGIÓN TERRITORIAL. De conformidad con el artículo 307 de la Constitución Política la Región Administrativa y de Planificación podrá transformarse en Región Entidad Territorial, de acuerdo con las condiciones que fije la ley que para el efecto expida el Congreso de la República.

## TÍTULO V

### DISPOSICIONES FINALES

ARTÍCULO 37. DESARROLLO Y ARMONIZACIÓN DE LA LEGISLACIÓN TERRITORIAL. El Gobierno Nacional presentará al Congreso las iniciativas de reformas legislativas correspondientes a la expedición del régimen especial para los departamentos, la reforma del régimen municipal orientada por las prescripciones del artículo 320 de la Constitución Política y la reforma de la legislación en materia de áreas metropolitanas.

PARÁGRAFO 1o. El Gobierno Nacional presentará al Congreso en un periodo 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 Área Metropolitana y un Código de Régimen Municipal que integre la legislación vigente sobre la materia.

PARÁGRAFO 2o. 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 38. 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 dicta 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 en el artículo 310 de la C. P.

ARTÍCULO 39. TRANSITORIO. Los conflictos de competencia se dirimirán según la normatividad vigente, hasta que se reglamente por la ley respectiva, la cual deberá ser presentada por el Gobierno Nacional.

ARTÍCULO 40. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

El Presidente del honorable Senado de la República,  
ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA.

El Secretario General del honorable Senado de la República,  
EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD.

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,  
CARLOS ALBERTO ZULUAGA DÍAZ.

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,  
JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO.

REPÚBLICA DE COLOMBIA – GOBIERNO NACIONAL

Publíquese y cúmplase.

Dada en el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, a 28 de junio de 2011.

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

El Ministro del Interior y de Justicia,  
GERMÁN VARGAS LLERAS.

