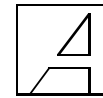




Instituto de Ciencia Política



Con el apoyo de la fundación

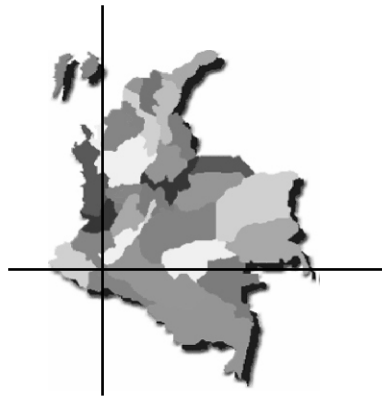


Konrad-Adenauer-Stiftung

PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Contexto

- > La Constitución de 1991 no diseñó un modelo definitivo de ordenamiento territorial que tuviera en cuenta las particularidades regionales de la nación y que garantizara la viabilidad económica y política de los entes territoriales.¹ Los constituyentes se encargaron de perfilar un régimen general en esta materia y encomendaron al Congreso de la República la tarea de aprobar una Ley Orgánica de ordenamiento territorial (LOOT).
- > Pesa a que el Congreso ha expedido leyes que han reglamentado el tema de la descentralización y de las competencias de las entidades territoriales, en la actualidad y después de doce años desde la expedición de la Nueva Carta Política, la ley de ordenamiento territorial no ha sido desarrollada.
- > La falta de un marco de regulación en torno al ordenamiento territorial en Colombia, ha motivado el surgimiento de un consenso entre los expertos que desde diferentes escenarios han reclamado la necesidad de una Ley. Se hace urgente la formulación de una LOOT que sirva de marco de referencia para construir un proyecto de país a largo plazo, dar coherencia a las normas sectorializadas, hacer un contrapeso al enfoque puramente fiscalista que ha marcado el proceso de descentralización en nuestro país,² y articular las competencias entre la nación y las entidades territoriales.
- > Desde 1991 se han presentado catorce iniciativas de LOOT que por diferentes motivos no han logrado completar el trámite necesario para su aprobación.



- > Según lo anterior y entendiendo que el modelo de ordenamiento en Colombia también debe responder a nuevas demandas, se radicó el 20 Julio del 2003 en el Congreso, el proyecto de ley N°16 de 2003, resultado de la conformación de una comisión redactora de la que hicieron parte la academia, el Congreso de la República, las Federaciones de departamentos y municipios y el Gobierno Nacional.
- > La nueva propuesta, busca: i) simplificar la legislación en materia de ordenamiento territorial, ii) regular integralmente la materia, iii) adecuar la normatividad reconociendo la realidad territorial iv) establecer una estructura normativa ágil, de mínimos y que preste claridad, tratando lo esencial, v) abrir espacios para la asociación territorial que generen economías de escala y faciliten la gobernabilidad de las entidades territoriales, vi) modernizar la estructura municipal, departamental y metropolitana así como aumentar su capacidad productiva, y por último vii) crear posibilidades para que las Entidades Territoriales Indígenas (ETIS) decidan su destino de manera organizada.

Objetivo del Observatorio Legislativo

En el Instituto de Ciencia Política se considera que la efectiva participación ciudadana tiene como requisito esencial el acceso a una información adecuada y oportuna. Por este motivo, el Observatorio Legislativo busca: i) brindar información acerca del trámite de los principales proyectos que se discuten en el Congreso; ii) generar espacios donde diversos sectores puedan discutir y reflexionar sobre el contenido de los proyectos, y iii) contribuir con el debate generando propuestas que desde la sociedad civil enriquezcan los proyectos.

Hoja De vida del proyecto

- > **Proyecto:** N° 16 de 2003
- > **Autor:** Ministerio del Interior
- > **Ponente Coordinador:** José Renán Trujillo
- > **Ponentes:** Para primer debate en Comisión especial de Ordenamiento territorial: Ciro Ramírez, Andrés González, Jesús Enrique Piñacue.
- > **Fecha de presentación:** Julio 20 de 2003.
- > **Trámite:** El proyecto tuvo votación favorable por parte de la comisión primera del Senado el pasado 25 de Noviembre. Se espera que en la tercera semana de mayo se realice la votación en plenaria del Senado.
- > **Gacetas del Congreso:** 350, 454 y 707 de 2003. www.secretriadelsenado.gov.co

¹ Velásquez, Fabio E. "El ordenamiento territorial: promesa incumplida". En: Revista Foro N° 46. Diciembre 2002-Enero 2003. P.49

² Soto, David. "La descentralización en Colombia: Centralismo o autonomía." En: Opera 2003-2004. Universidad Externado. P. 148.

Proyecto de ley N° 16 de 2003 (Senado)

1 Organización Institucional: La Comisión de Ordenamiento Territorial (COT)

La COT como organismo técnico y asesor tendrá la función de evaluar, revisar y sugerir al Gobierno y al Congreso la adopción de políticas en materia de organización del Estado en el territorio.

Organización

La COT deberá reunirse al menos una vez por mes y estará integrada por dos expertos designados por el Gobierno Nacional, un experto designado por cada Cámara del Congreso, un experto académico, dos representantes de la Federación Nacional de Departamentos, dos representantes de la Federación Colombiana de Municipios y un representante de las **Entidades Territoriales Indígenas (ETIS)**. La Dirección del Desarrollo Territorial del Departamento Nacional de Planeación ejercerá la Secretaría Técnica la cual se encargará de asegurar el apoyo logístico, técnico y especializado requerido.

Los miembros de la COT no serán servidores públicos ni tendrán remuneración alguna por las funciones que desempeñen como parte de ésta.

Funciones

- Presentar ante el Congreso un informe anual sobre el estado y los avances del país alcanzados en materia de ordenamiento territorial.
- Emitir conceptos sobre las solicitudes de conformación de las ETIS.
- Propiciar la conformación de escenarios de consulta o concertación con los actores involucrados en el ordenamiento territorial.

2 La Entidad Territorial Indígena

Su finalidad es garantizar la identidad cultural, el desarrollo integral de los pueblos que los habitan y el cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

Las ETIS gozan de autonomía cultural, política, administrativa y presupuestal para la gestión de sus propios asuntos.

Requisitos y proceso de conformación

- **Unidad Territorial.** Los territorios indígenas deben tratarse de asentamientos titulados o poseídos de manera regular y permanente, que constituyan el ámbito tradicional de sus actividades sociales, económicas y culturales.
- **Propuesta de conformación.** La misma comunidad indígena deberá presentar propuesta de conformación al Ministerio del Interior y de Justicia, que incluya delimitación de competencias, funciones y recursos; conformación y funcionamiento del **Consejo Indígena**; un plan de desarrollo, y cual será el departamento al que articularán en el caso en que el territorio comprenda áreas de dos o más departamentos. En este caso la elección de departamento se hará a través de una consulta popular a los ciudadanos de la ETI.
- **La COT** verificará el cumplimiento de estos requisitos.
- **Consulta popular.** Para los casos en los que exista población no indígena en el territorio, las autoridades indígenas solicitantes convocarán a una consulta avalada por el Ministerio del Interior y de Justicia.
- **Concertación con las autoridades indígenas.** Una vez recibida la solicitud por parte del Ministerio y luego de haber sido estudiada por la COT, el mismo Ministerio convocará a las autoridades indígenas para concertar las propuestas presentadas. El resultado de esta reunión será el Decreto de Conformación y Delimitación de la ETI que incluirá las disposiciones alrededor del Consejo Nacional Indígena, la definición de un Programa de Desarrollo Institucional y la definición del departamento al cual se articulará la ETI.

Gobierno y Competencias

Las ETIS serán gobernadas por los Consejos Indígenas según sus usos y costumbres y ejercerán las funciones señaladas por el artículo 330 de la Constitución Política y por el decreto de Conformación y Delimitación. El Consejo también adoptará un Plan de Desarrollo acompañado de su respectivo Plan Plurianual de Inversiones, el cual se definirá de manera participativa y respetando las diferencias culturales, económicas, sociales, ambientales geográficas y políticas de los pueblos que integran la ETI.

Finanzas públicas territoriales indígenas

Las finanzas territoriales de las ETIS estarán conformadas por los ingresos recibidos por concepto del **Sistema General de Participaciones, regalías, recursos propios, recursos de cofinanciación, cooperación** y cualquier otra fuente que ingrese al territorio. Los ingresos se dedicarán a la financiación e implementación de los planes de desarrollo de las ETIS quienes además deberán expedir sus normas presupuestales en concordancia y adaptadas con la **Ley Orgánica del Presupuesto**.

3 Las asociaciones de entidades territoriales

El proyecto es novedoso en cuanto a la promoción de procesos asociativos libres y voluntarios entre las entidades territoriales que tendrán el carácter de personas jurídicas de derecho público o de regiones administrativas y de planificación.

Organización y funcionamiento

Las asociaciones territoriales se conformarán para prestar conjuntamente un servicio público o desarrollar funciones administrativas, ejecutar obras de interés común o cumplir funciones de planificación. En ningún caso pueden éstas generar gastos de funcionamiento adicionales con cargo al presupuesto ni incrementar la planta burocrática de las respectivas entidades que la conformen.

Como entidades administrativas de derecho público con personería jurídica, las asociaciones territoriales tendrán un patrimonio propio e independiente regido por sus propios estatutos. Además se les podrán delegar atribuciones propias de los organismos y entidades públicas del orden nacional, estableciendo claramente cuales serán las funciones y el presupuesto con que se cuenta para el adecuado cumplimiento de éstas.



Contratos o convenios plan

Por estos mecanismos se establece que la Nación puede contratar o convenir con las entidades territoriales y con las asociaciones de entidades territoriales la ejecución asociada de proyectos estratégicos de desarrollo territorial o aquellos que hagan parte del Plan Nacional de Desarrollo. En el momento de negociación se tendrá que establecer los aportes que harán las partes y las fuentes de financiación, teniendo en cuenta que los Fondos de Inversión de la Nación darán prioridad en la asignación de sus recursos para la financiación de estos proyectos.

Regiones administrativas

El proyecto de ley otorga una mención especial a la conformación de una región administrativa y de planificación especial con personería jurídica que podrá integrarse por el Distrito Capital de Bogotá, el Departamento de Cundinamarca y los departamentos contiguos a éste.

4 La política legislativa para modernizar a los municipios y departamentos

En este punto se propone como objetivo fundamental la eliminación de duplicidades entre la administración central y descentralizada y los entes territoriales, así como la promoción de una mayor delegación de funciones y competencias del nivel nacional hacia el orden territorial. Por otro lado, se busca fortalecer la figura del departamento como nivel intermedio de gobierno, el incremento de la productividad y la modernización de la administración municipal.

La Nación

La Nación tendrá a su cargo la defensa y la soberanía nacional, las relaciones internacionales, la seguridad, la justicia, la dirección de la economía, el desarrollo de la alta infraestructura en vías de telecomunicaciones y puertos y regulará la prestación de servicios a cargo de los departamentos y municipios.

La competencia residual corresponderá a la Nación quien seguirá transfiriendo recursos a las entidades territoriales hasta cuando estas puedan generar rentas propias para sustituir la cofinanciación.

El Departamento

Los departamentos tendrán a su cargo las funciones relacionadas con el cuidado del medio ambiente, el desarrollo de las obras de interés regional como hospitales, universidades, acueductos y supervisarán los servicios públicos a cargo de los municipios.

Con el fin de mejorar la administración departamental y de asegurar mayor eficiencia en la prestación de los servicios públicos se podrán establecer regímenes especiales y diferenciados de gestión administrativa y fiscal para uno o varios departamentos. Además graduará las capacidades y competencias departamentales de acuerdo con la población, recursos naturales económicos y culturales.

Las asambleas departamentales pueden establecer sobretasas a los impuestos nacionales o

departamentales en su territorio.

El Municipio

Los municipios prestarán los servicios básicos a las personas tales como los de educación, salud, vivienda, saneamiento ambiental, seguridad y la infraestructura básica local.

Para hacer más eficiente y racional la administración municipal el proyecto redefine las categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica. De acuerdo a la categoría, cada municipio tendrá su régimen de organización, gobierno y administración.

Áreas metropolitanas

Cada consejo municipal será el encargado de señalar las fuentes de los aportes para la financiación de las funciones a cargo de la respectiva **área metropolitana**, al momento de aprobar el presupuesto anual de su entidad territorial.

Para mayor información:

Consulte nuestra nueva página en Internet www.observatoriolegislativo.com en donde encontrará los textos originales y aprobados además de información de prensa y de interés relacionada con los proyectos a los que les hacemos seguimiento. Sobre ordenamiento territorial consultar:

Departamento Nacional de Planeación. Sección de ordenamiento territorial.
[Http://www.dnp.gov.co/01_cont/des_terr/OR_TER.HTM#1](http://www.dnp.gov.co/01_cont/des_terr/OR_TER.HTM#1)

Contraloría General de la Nación. Relaciones Técnicas con el Congreso.
[Http://www.contraloriagen.gov.co/congreso/contenido/resenas/ordenamientoterritorial.pdf](http://www.contraloriagen.gov.co/congreso/contenido/resenas/ordenamientoterritorial.pdf)

Experiencias Internacionales. Biblioteca Virtual Banco de la República.
<http://www.banrep.gov.co/blaavirtual/letra-o/orden/2.htm>

Los caminos del ordenamiento Territorial. Comisión de Ordenamiento Territorial. Senado de la República, Bogotá, 2001.

La Loot: Necesidad o simple entelequia. Presentación del Ex Senador Carlos Arturo Ángel Pereira 2002. [Http://www.corplan.org.co](http://www.corplan.org.co), Centro de Documentación.

Proyecto de ley N°	Autor (es)	Gaceta(s) del Congreso
77 de 2000	Senador Juan Martín Caicedo Ferrer	348 de 2000
41 de 2001	Ministro del Interior Armando Estrada Villa y Ministro de Desarrollo Eduardo Pizano.	362,366, 627 de 2001
57 de 2001	Senador Juan Martín Caicedo Ferrer	366, 627 de 2001
52 de 2001	Senadores Amylkar David Acosta, Manuel Guillermo Infante, Viviane Morales, Juan Fernando Cristo y Dieb Nicolas Maloof	366, 627 de 2001
72 de 2001	Senador Francisco Rojas Birry	410, 627 de 2001
16 de 2003	Ministro del Interior Fernando Londoño Hoyos	350, 454, 707 de 2003

Iniciativas más recientes en materia de ordenamiento territorial presentadas al Congreso de La República

Desde 1991, en el Congreso de La República se han presentado varios proyectos que buscan dictar normas en materia de ordenamiento territorial. El primero se radicó en 1992 y le siguieron iniciativas del gobierno en los años 1993, dos en 1995 y una en 2001 de las cuales todas fueron archivadas. Varios proyectos también han sido radicados por iniciativa parlamentaria: uno en 1995, tres en 1996, dos en 2000 y tres en 2001.

ABC del proyecto

- > **Área Metropolitana.** Según la Ley Orgánica de las áreas metropolitanas de 1994, éstas son entidades administrativas formadas por un conjunto de dos o más municipios integrados alrededor de un Municipio núcleo o metrópoli, vinculados entre sí por estrechas relaciones de orden físico, económico y social, que para la programación y coordinación de sus servicios públicos requiere una administración coordinada.
- > **Comisión de Ordenamiento Territorial.** El proyecto de ley No 16 de 2003 la define como la Comisión técnica encargada de asesorar al Gobierno y al Congreso Nacional en materia de ordenamiento territorial.
- > **Consejo Indígena.** Es el órgano rector de Las Entidades Territoriales Indígenas, el cual tiene que velar por la aplicación de las normas legales sobre usos del suelo y poblamiento de su territorio, por promover las inversiones públicas en sus territorios, por percibir y distribuir recursos y por promover y diseñar políticas, planes y programas de desarrollo económico y social dentro de su territorio.
- > **Departamentos.** El proyecto de ley No 41 de 2001 los define como entidades territoriales de nivel intermedio de gobierno que articulan a las entidades e instancias de integración territorial que lo conforman con la Nación; con autonomía para la gestión de sus propios asuntos.

- > **Distritos.** El proyecto de ley No 41 de 2001 los define como entidades territoriales de régimen especial, que se conforman para la administración de asuntos que por su función especial frente a la integración regional y nacional, requieren mecanismos adicionales a los que posibilita el régimen municipal.
- > **Entidades territoriales.** La Constitución Política de 1991 las ha definido como divisiones territoriales y administrativas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente. Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas.
- > **Entidades Territoriales Indígenas (ETIS).** El proyecto de ley No 16 de 2003 las define como entidades territoriales constituidas mayoritariamente por uno o más pueblos o comunidades indígenas sobre un territorio delimitado y reglamentado.
- > **Ley Orgánica del Presupuesto.** Contiene las normas orgánicas de presupuesto, a las cuales está sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Son las únicas que regulan la programación, aprobación, modificación, ejecución, seguimiento y evaluación de los presupuestos públicos; la definición del gasto público social; y la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar. Todas las disposiciones en materia presupuestal deben ceñirse a las prescripciones contenidas en esta ley y su reglamento.
- > **Municipios.** La ley 136 de 1994 lo ha definido

como la entidad territorial fundamental de la división político - administrativa del Estado, con autonomía para la gestión de sus propios asuntos, dentro de los límites señalados por la Constitución y la ley.

- > **Regalías.** De conformidad con los artículos 58, 332 y 360 de la Constitución Política, toda explotación de recursos naturales no renovables de propiedad estatal genera una regalía como contraprestación obligatoria. Esta consiste en un porcentaje, fijo o progresivo, del producto bruto explotado objeto del título minero y sus subproductos, calculado o medido al borde o en boca de mina, pagadero en dinero o en especie. También causará regalía la captación de minerales provenientes de medios o fuentes naturales que técnicamente se consideren minas.
- > **Recursos de cofinanciación.** Según el decreto 2132 de 1992 son recursos apropiados en el presupuesto general de la Nación para apoyar la ejecución de programas y proyectos definidos y aprobados en desarrollo de las competencias de las entidades territoriales. Éstos, tienen carácter complementario, por cuanto para su asignación y transferencia es indispensable la concurrencia de recursos que aporten las entidades territoriales.
- > **Sistema general de participaciones.** La ley 715 de 2001 lo define como los recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política a las entidades territoriales para la financiación de los servicios que hacen parte de su competencia.

Observatorio Legislativo - Instituto de Ciencia Política Director General del Proyecto Rafael Merchán Álvarez Coordinador General Nicolás Hernández Asistentes de Investigación Juanita Ayala, Álvaro Corzo y Juliana Bejarano Diseño y diagramación Juan Carlos Mendoza

Mayores informes: Instituto de Ciencia Política. Carrera 11 No. 86-32 Of. 502 Bogotá, Colombia. Tel: (57 1) 2183858 2183831. Fax: 2183621. E-mail: observatoriolegislativo@icpcolombia.org