



OBSERVATORIO
LEGISLATIVO



Instituto de Ciencia Política
Hernán Echavarría Olózaga

Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT)



CONTEXTO

OBJETIVO DEL OBSERVATORIO LEGISLATIVO

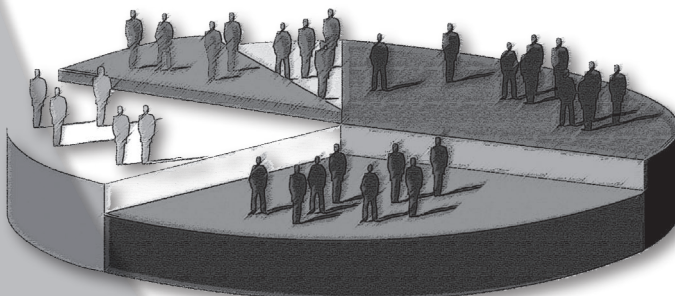
En el Instituto de Ciencia Política se considera que la efectiva participación ciudadana tiene como requisito esencial el acceso a una información adecuada y oportuna. Por este motivo, el Observatorio Legislativo busca: i) generar espacios donde diversos sectores puedan debatir y reflexionar sobre el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

El Observatorio Legislativo es un proyecto del Instituto de Ciencia Política apoyado económicamente por la Comunidad de Madrid, en su interés por promover proyectos que permitan el fortalecimiento institucional.

HOJA DE VIDA DE LA LEY

- ➔ **Nombre:** "Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones".
- ➔ **Número:** Ley 1454 de 2011.
- ➔ **Fecha de sanción presidencial:** 28 de junio de 2011.

www.icpcolombia.org



Una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, como su nombre lo indica, tiene por objeto básico ordenar el territorio de manera que se permita ejecutar un plan conforme a un criterio u orientaciones determinadas. En el caso colombiano el ordenamiento territorial debería ser el aterrizaje del proyecto de Estado establecido en la Constitución de 1991: un Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales: la Ley de Ordenamiento Territorial debería entonces ocuparse esencialmente de establecer las competencias, entidades, autoridades, recursos, funciones

y servicios, respondiendo a la lógica de la descentralización y a la garantía de la autonomía de los entes territoriales. No hay duda de que el ordenamiento del territorio es necesario para que en cada nivel de gobierno se tenga claridad de las responsabilidades y facultades que les corresponden y así atender los asuntos políticos, administrativos, ambientales, fiscales y geográficos. Resulta imprescindible además, que para evitar que la norma pierda su eficacia material de antemano, se diseñe considerando las necesidades básicas insatisfechas, las capacidades institucionales y las particularidades culturales, sociales, demográficas y económicas del territorio.

LO ORGÁNICO DE LA LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

La Ley de Ordenamiento Territorial (LOOT); por encargo directo de la Carta Política, debería reglar las competencias y funciones de las diferentes entidades y niveles territoriales. La Constitución establece los lineamientos generales de cómo debe ser esta distribución y reparto de competencias y además, señala cuáles deben ser los contenidos básicos de la LOOT. Al respecto, las disposiciones más relevantes se sintetizan a continuación:

a. El artículo 151 dispone que el Congreso debe expedir una Ley Orgánica relativa a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales.

- b. El artículo 288 prescribe que la LOOT debe establecer la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales, y que éstas atribuciones se regirán conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.
- c. Las exigencias para la formación de nuevos departamentos se deberían establecer en la LOOT, conforme al artículo 297.
- d. La LOOT debe establecer las condiciones para convertir una región en entidad territorial, sus atribuciones, órganos de administración y recursos, bajo el entendido del artículo 307.
- e. En el artículo 319 se establece que la LOOT debe adoptar un régimen administrativo y fiscal especial para las áreas metropolitanas, así como la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan sobre la vinculación de los municipios a las áreas metropolitanas; también se indica que esta ley debe establecer las condiciones bajo las cuales las áreas metropolitanas podrían convertirse en distritos.

- f. La LOOT también debe reglar la conformación de las entidades territoriales indígenas, según el artículo 329.

Como se puede observar, la Constitución dedica buena parte de su contenido a los asuntos del ordenamiento territorial¹; no obstante, genera un amplio espacio de configuración al legislador al determinar que mediante la LOOT, se sistematizarían las competencias y funciones relativas a la administración del territorio. El hecho de que la Carta obligue a que la reglamentación de los asuntos del territorio deban ser tramitados mediante una Ley Orgánica, hacen evidente la especial relevancia que este tema tiene en los

asuntos del Estado y para la vida de los ciudadanos. Lo anterior se explica en que la aprobación de esta ley exige un quórum calificado, un contenido específico y el propósito legislativo explícito de que el proyecto de ley en estudio se encamina a la expedición una ley orgánica de esta materia². La lógica que acompaña a esta una serie de exigencias formales para la aprobación de una ley de este tipo y contenido, es que las columnas sobre las que se construye el ordenamiento del territorio están dictadas por la Constitución, y todo aquello no establecido en la misma y que es esencial para la construcción de la estructura del Estado en esta materia, debería ser el contenido de ésta ley.



¿QUÉ SIGNIFICA UNA REPÚBLICA UNITARIA, DESCENTRALIZADA Y CON AUTONOMÍA DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES?

Debido a que la LOOT debe inscribirse dentro de un modelo particular de Estado, es pertinente recordar los elementos que componen ésta estructura. El modelo de Estado adoptado en Colombia, es el de una república unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales. Para comprender mejor en qué consiste esta forma de organización y desglosando la fórmula adoptada, tenemos:

- I. Una república que reafirma el esquema de *Estado unitario* adoptado en la Constitución de 1886; este modelo supone uniformidad en el sistema legal en todo el territorio nacional. De lo anterior se deriva que la autonomía de las entidades territoriales se encuentra subordinada a la unidad del marco legal³; esto en suma significa que

"el Estado unitario se rige por el principio de centralización política, que se traduce en unidad de mando supremo, unidad en todos los ramos de la legislación, unidad en la administración de justicia y en general, unidad en las decisiones de carácter político que tienen vigencia en todo el espacio geográfico nacional"⁴.

- II. Un Estado que dotando de autonomía a los departamentos y municipios, procura la mayor libertad y autodeterminación de los asociados. La *autonomía territorial* es un fin del proyecto político que inició con la formulación de la Constitución; esta finalidad consiste en que los ciudadanos alcancen el mayor grado de bienestar y prosperidad general, puesto que tienen la facultad de agenciar sus propios intereses; se relaciona también con el derecho de las entidades territoriales para gobernarse por autoridades propias⁵. Por lo anterior, el núcleo esencial de la autonomía de las entidades territoriales, radica en la gestión de los asuntos que les atañen por medio de la facultad política de autogobernarse. Es por ésta razón, que la autonomía de los entes territoriales va de la mano con la expansión de la democracia. Al respecto, vale recordar a Tocqueville cuando mencionaba que hay una estrecha relación entre las autonomías locales, las libertades individuales y la capacidad de cambio de una sociedad⁶.

fundamental de la división político-administrativa del Estado, en el entendido del artículo 311 de la Constitución. Por tanto, proteger efectivamente la autonomía de las entidades territoriales debería derivar entonces en una administración eficiente y ser producto de la manifestación de la efectividad de los mecanismos de participación ciudadana; esto debido a que la participación supone un diálogo efectivo entre la administración pública y los ciudadanos.

- III. La satisfacción de las necesidades de los ciudadanos a través de una administración organizada bajo el esquema de *descentralización territorial y por servicios*. La descentralización supone "aumentar el poder, la autonomía de decisión y de control de los recursos, las responsabilidades y las competencias de las colectividades locales, en detrimento de los órganos del Estado central"⁷. Esta mayor libertad otorgada a las instancias territoriales en la toma de decisiones en los asuntos que les concierne, tiene por objeto lograr atender las demandas reales de la población, en aras de lograr mayor eficiencia en el manejo de los asuntos públicos. Se concibe además como el instrumento idóneo para mejorar la democracia, la participación popular, la justicia y el desarrollo local.

Teóricamente, la descentralización tiene por objeto, entre otras razones⁸: a) descongestionar la administración por parte del gobierno central; b) acercar la administración a los ciudadanos; c) mejorar la administración pública; d) limitar el poder del gobierno central; e) incorporar a las regiones marginadas; f) mejorar el cobro y recaudo de impuestos; g) ejercer un mejor control sobre el territorio; h) racionalizar las inversiones del gobierno central; i) mejorar el uso de los recursos humanos, económicos y físicos, j) impulsar un desarrollo territorial equilibrado.

El argumento de fondo para abogar por la autonomía de las entidades territoriales, radica en la conexión que tiene con el principio democrático; también se deriva del supuesto de que son las autoridades locales, las más inmediatas y próximas a la realidad del ciudadano, que en virtud de su cercanía, son quienes pueden conocer mejor las necesidades insatisfechas y los vacíos que debe llenar la administración. Es por esta razón que se concibe al municipio como la entidad

1 El título XII de la Constitución, dedica 46 artículos en asuntos de la organización territorial. Además de estas disposiciones, a lo largo de la Constitución se encuentran otras relativas al ordenamiento territorial que indudablemente deben orientar el contenido de la LOOT.
2 Corte Constitucional. Sentencia C-795 de 2000. "Se ha advertido, a propósito de las leyes orgánicas, que junto a los requisitos relativos a la existencia de un quórum cualificado y de una materia específica, debe concurrir también el propósito legislativo explícito de proponer y tramitar una ley de ese tipo. Esto es, la intención manifiesta y positiva de que se surta un procedimiento legislativo directamente encaminado a la adopción o reforma de una de tales leyes".
3 Corte Constitucional. Sentencia C-216 de 1994, MP: Vladimiro Naranjo Mesa y Sentencia C-244 de 2001. MP. Carlos Gaviria Díaz.
4 Naranjo Mesa, Vladimiro. Teoría constitucional e instituciones políticas. Séptima edición. P. 290.
5 Corte Constitucional. Sentencia C 149 de 2010. Magistrado Ponente Jorge Iván Palacio Palacio.
6 Borja, Jordi. Estado, descentralización y democracia. Descentralización y democracia local. P.15.
7 De Matos, Carlos. La Descentralización Regional. P. 176.
8 Banco Mundial. Descentralización. En info.worldbank.org/.../Herrera_DESCENTRALIZACION%20UN%20NUEVO%20INTENTO.pdf -
9 Ibidem.



Esto por cuanto:

"Se considera la descentralización como una forma de aumentar la participación democrática de la población en la solución de sus problemas más cercanos, y mecanismo útil para racionalizar la gestión pública. Entre los beneficios está la mayor congruencia entre las demandas por servicios regionalmente y hasta localmente diferenciados y la oferta realizada a través del gasto público. Al decidir sobre alternativas de gastos más cerca de los beneficiarios y en correspondencia con las necesidades de la población, se estima que los servicios públicos son usados con mayor eficiencia"⁹.

8 Banco Mundial. Descentralización. En info.worldbank.org/.../Herrera_DESCENTRALIZACION%20UN%20NUEVO%20INTENTO.pdf

9 Ibidem.

10 Corte Constitucional. Sentencia C 149 de 2010. MP. Jorge Iván Palacio Palacio.

11 Ibidem.

12 Ibidem.

13 Ver Boletín 185. Mesa de expertos: Nación región y el nuevo Ministerio del Interior.

14 Ley 1454 de 2011, Art. 33 "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".

15 Además de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, y los del artículo 109 de la Constitución, se establece que la complementariedad, eficiencia, equilibrio entre competencias y recursos, gradualidad y responsabilidad, son principios rectores que determinan el ejercicio de competencias.

Vale la pena hacer un recuento del contenido de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. En términos generales, este conjunto de principios operan como orientaciones generales de cómo deben ser las relaciones entre la nación y las entidades territoriales, y en este sentido, cómo se distribuyen sus funciones y competencias.

Partiendo del supuesto de que existen asuntos que demandan la intervención de todos los niveles de la administración, el **principio de concurrencia** determina que todas las entidades que deban participar en la realización de los cometidos estatales, contribuyan en su realización; en consecuencia, la aplicación de este principio se puede entender como un mandato para que todas las entidades e instancias del Estado, que sean competentes para satisfacer determinados fines, no puedan evadir la responsabilidad en su realización¹⁰. En relación con lo anterior, el **principio de coordinación**, apunta a que las

diferentes instancias y entidades del gobierno nacional, departamental y municipal, trabajen armónicamente cuando sus competencias sean concurrentes; lo anterior con el objeto de que las acciones y proyectos emprendidos, se complementen, sean razonables y conducentes para lograr los fines de la acción estatal¹¹. Adicionalmente, en la distribución y ejercicio de competencias, rige el **principio de subsidiariedad** que presenta dos facetas: bajo el entendido de que las autoridades más cercanas a los ciudadanos son las que deberían conocer mejor sus necesidades y demandas, se entiende que la acción estatal debe iniciar en el plano local; esto no solo interioriza el criterio de racionalidad administrativa, sino que es una manifestación de respeto al principio democrático. Por otra parte, el principio de subsidiariedad implica que la intervención en los asuntos locales por parte de las instancias superiores, ocurre ante la incapacidad o ineficiencia de las autoridades territoriales para gestionar los asuntos que son de su competencia¹².

DESCRIPCIÓN DEL CONTENIDO DE LA LOOT

En vista de lo anterior, se entiende que las relaciones entre nación y territorio deberían regirse bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad examinados. Se infiere también que el constituyente primario concibió un esquema como la LOOT para sistematizar la reglamentación de competencias y funciones para gestionar el desarrollo territorial, dentro de un esquema organizacional contenido en una Constitución, que desde el artículo primero dicta proteger la autonomía de las entidades territoriales. El resultado de esta ley no podría entonces ser diferente a un instrumento normativo de categoría superior, bajo el cual se desarrollarán los derechos y facultades propias de las localidades, contenidas en la esfera de la autonomía territorial.

Ahora bien, el carácter general y "flexible" de la norma que algunos han cuestionado¹³, peca por ser una ley que ordena que otra legisle lo que ésta debió haber legislado. Dicho carácter se sintetiza en el parágrafo del art. 2 que indica que la LOOT "Constituye un marco normativo general de principios rectores, que deben ser desarrollados y aplicados por el legislador en cada materia específica, para los departamentos, municipios, entidades territoriales indígenas y demás normas que afecten, reformen o modifiquen la organización político administrativa del Estado en el territorio". Es por esto que se establecen una serie de principios del ordenamiento territorial relacionados con la autonomía, descentralización, integración entre entidades territoriales, las regiones y la conciliación de estos con la sostenibilidad fiscal. Además, se crea una Comisión de Ordenamiento Territorial (COT), un órgano de carácter técnico, para asesorar la organización del Estado (art. 4 y ss.).

Los esquemas asociativos entre entidades territoriales se regulan en el capítulo II. En

este se contemplan figuras como las regiones y provincias administrativas y de planificación, asociaciones entre departamentos, distritos especiales y municipios, y las regiones de planeación y gestión que serán las encargadas de planear y ejecutar la designación de recursos del Fondo de Desarrollo Regional¹⁴ (art.10 y ss.). Estas asociaciones se entienden como entidades administrativas, con personería jurídica y patrimonio propio, pero en ningún caso, pueden generar gastos de funcionamiento adicionales (art. 17). Las entidades pueden seguir estableciendo relaciones mediante la celebración de convenios administrativos, que son en la práctica lo mismo que los *convenios o contratos plan*, figura jurídica que introduce la LOOT para que la nación contrate con las entidades territoriales y con las asociaciones entre éstas (art. 18).

Se dispone que mediante el desarrollo legal, se establezcan diferentes regímenes especiales y diferenciados para la gestión en cada departamento, bajo el reconocimiento de la lógica y fortalezas específicas de cada territorio (art. 22). En esta misma línea, se establece que las categorías de los municipios se establecerán por ley conforme a la población, recursos, geografía e importancia económica (art. 24). En materia de asignación de competencias, la LOOT establece principios¹⁵ y lineamientos, directrices y orientaciones generales para la nación, departamentos, distritos especiales y municipios, de cómo debe ser esta distribución; sin embargo no se establece propiamente una asignación de competencias de forma específica a cada nivel de gobierno (art 29). Adicionalmente, se indica que los conflictos de competencias se resolverán conforme a la normatividad vigente, hasta que se expida una ley en la materia, presentada por el gobierno nacional (art. 39).

En razón de lo dicho previamente, lo elemental que debió haber resuelto la ley recientemente expedida, es la organización de la estructura territorial¹⁶. Esto conduce obligadamente a la definición de cómo y cuáles son los requisitos para la conformación de entidades territoriales, la división administrativa del territorio y el régimen jurídico aplicable a cada nivel de la división territorial; esto es: a los municipios, los distritos, los departamentos, al de las aún indefinidas provincias y entidades territoriales indígenas, el de la misma nación y el régimen para las inciertas pero aún esperadas regiones. Igualmente, de este régimen no podría escapar la regulación relativa a los mecanismos de participación ciudadana, relacionados con la división territorial, y obviamente, la asignación y distribución efectiva de competencias entre nación y territorio no podía omitirse de esta ley orgánica; finalmente, la función de ésta ley era ordenar el territorio; el punto indiscutible de partida para realizar esto, es establecer a quién le corresponde hacer qué, en qué momento, a favor de quienes y con qué recursos (físicos, económicos y humanos).

La necesidad de una ley de este tipo, radica en que ésta pudiese resolver vacíos y confusiones acerca de las competencias y funciones que corresponden a cada nivel territorial; también permitiría evitar esfuerzos dobles en ciertas materias, la desatención o descuido de algunas de otras, y resolver de forma anticipada los posibles conflictos de competencias que puedan darse entre los distintos niveles del gobierno. La delimitación clara y completa de las competencias y funciones, impide que en la atención de necesidades insatisfechas o para la consecución de derechos para la población, se presenten asimetrías de información entre instancias territoriales y la nación; estas fallas perjudican a quienes deben ser destinatarios de las políticas públicas que desarrolla el Estado. Qué mejor ejemplo de la urgencia de un marco normativo que establezca claramente responsabilidades y competencias en todos los niveles de la administración, que el que sacó a la luz la reciente ola invernal; es cierto que muchos de los efectos de la misma no se podrían prever ni contener, pero no puede atribuirse a las manifestaciones de la naturaleza, la responsabilidad

de que no exista una política clara y eficiente y competencias claramente definidas en materia ambiental, de infraestructura y de atención a las víctimas del invierno.

La LOOT debería entonces ser el instrumento en virtud del cual finalmente, luego de dos décadas de que así lo contemplara la Constitución, se ordenara el territorio. Decir esto suena obvio, pero la obviedad de su contenido no resulta tan evidente al examinar el resultado final de la Ley 1457 de 2011, recientemente sancionada. Esta ley puede catalogarse como un parcial "éxito político" si la lectura de esta victoria es que luego de 19 intentos frustrados, finalmente se expide un documento que tiene por título "Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial". Sin embargo su contenido se queda a mitad de camino si se evalúa a la luz de los propósitos que tiene una ley de esta índole: establecer la organización político administrativa clara y precisa del Estado, y mediar como un instrumento para el desarrollo, en la medida que podía establecer el marco normativo de gestión, planificación y respuesta a las necesidades y demandas de derechos, por parte de todas las autoridades y niveles de gobierno.

La finalidad de la ley, el concepto de ordenamiento territorial y los principios enunciados en los artículos 2 y 3 de la LOOT, apuntan en esta dirección. Sin embargo, todavía está en mora el aterrizaje de este discurso. Se espera, que la flexibilidad de la norma, calificativa que usa el gobierno para describirla, permita entonces adelantar medidas para que se concrete la reglamentación de las regiones administrativas y de planificación, en regiones con calidad de entidades territoriales, la regulación de las entidades territoriales indígenas y la de las provincias. Estos ítems a juicio de algunos hacen que la Ley 1454 sea un recopilado de las disposiciones de la Constitución, pues no propone medidas que efectivamente signifiquen un avance real en el ordenamiento territorial en estas materias. Por otra parte, se crean nuevas instituciones que pueden confundir más los asuntos del ordenamiento territorial como las diferencias entre las regiones administrativas y de planificación que contempla el artículo 306 de la Constitución, con las que la ley denomina como provincias administrativas y de planeación, y las regiones de planeación y gestión. No obstante, se destaca el intento de promover la asociación entre entidades territoriales a través de la figura de los *convenios plan*, que para efectos prácticos, como lo indica la misma ley, se asimila a un



convenio interadministrativo. A pesar de esto, como lo señala Alberto Maldonado¹⁷, existen actualmente mecanismos de asociatividad que le restan innovación a la LOOT, como la Ley 136 de 1994 que contiene la figura de asociación entre municipios o la de la Ley 489 que da vía libre a los convenios entre todo tipo de entidades. Otro tema pendiente es el régimen jurídico para los departamentos y municipios, que queda delegado a la expedición de otra ley en la materia.

Sin embargo, bajo una lectura más optimista, la LOOT representa una oportunidad para que se desarrollen con éxito algunas disposiciones interesantes que promueven la integración y trabajo conjunto entre entidades territoriales y la nación, así como entre territorios, como las figuras de las regiones administrativas y de planificación, y la región Administrativa y de Planificación Especial entre entidades territoriales departamentales y el Distrito Capital, la cual ya tiene una gestión adelantada en el Concejo de Bogotá y en el Congreso. Por esto, podemos concluir como muchos otros, que esta ley flexible pero de mínimos, como algunos críticos la han tildado, frustró muchas expectativas que sobre ella se habían forjado, sobre todo de los defensores de la descentralización y la autonomía territorial. En éste bando, la lectura de la ley realiza efectivamente pocos aportes a los vacíos que hoy se presentan en materia de ordenamiento territorial, recopila gran parte de los contenidos que en esta materia dicta la Constitución y otras leyes, y no evidencia con claridad cómo se pondrán en marcha los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad para articular las relaciones entre la nación y la región.

16 Cfr. Sentencia C 795 de 2000. MP. Eduardo Cifuentes Muñoz.

17 Maldonado, Alberto. La ley de ordenamiento territorial es una farsa. En <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/2099-maldonado.html>.