



**EL RECONOCIMIENTO LEGISLATIVO DE NUEVAS ENTIDADES  
TERRITORIALES EN COLOMBIA: Revisión Crítica**

**Tesis de Grado**

**Eduardo Errada Rodríguez**

**Maestría en Derecho Público**

**Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales**

**Universidad de Caldas**

**Manizales, Enero 27 de 2023**

**EL RECONOCIMIENTO LEGISLATIVO DE NUEVAS ENTIDADES  
TERRITORIALES EN COLOMBIA: Revisión Crítica**

***THE LEGISLATIVE RECOGNITION OF NEW TERRITORIAL ENTITIES IN  
COLOMBIA: Critical Review***

**Estudiante: Eduardo Errada Rodríguez**

**Tesis de Grado presentada para optar al título de:**

**Magíster en Derecho Público**

**Línea de investigación:**

**Estructura del Estado y Ordenamiento Territorial**

**Director: Sergio Luis Mondragón Duarte**

**Codirector: Andrés Gustavo Pérez Medina**

**Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales**

**Maestría en Derecho Público**

**Universidad de Caldas**

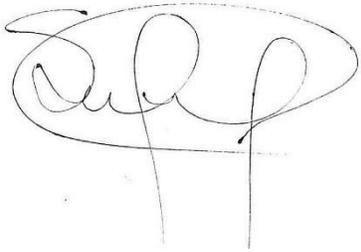
**Manizales, Enero 27 de 2023**

## **Dedicatoria**

**A todos los estudiosos y autores que defienden los asuntos del Estado.**

**NOTA DE ACEPTACIÓN**

**Fecha: 31 de enero de 2023**



**Sergio Luis Mondragón Duarte**

**Director**



**Andrés Gustavo Pérez Medina**

**Codirector**

**Jurados:**

-----

-----

## **Resumen**

Trabajo de investigación jurídica, cuyo objetivo general es identificar los avances en Colombia, en materia de ordenamiento territorial, autonomía y descentralización. Se parte de la revisión teórica de las figuras determinantes en el desarrollo del orden jurídico dispuesto para el Ordenamiento Territorial en Colombia, a partir de la Constitución Política de 1991 para abordar luego el reconocimiento legislativo de Nuevas Entidades Territoriales, como las Áreas Metropolitanas y las Regiones de Entidad Territorial (RET). El método empleado es el de análisis síntesis desde una perspectiva jurídica y crítica, acerca de la implementación de nuevas normativas soportadas en el texto constitucional, que permiten la conformación de otras entidades distintas a las que tradicionalmente han funcionado en el país. Se describe el marco de referencia jurídico que amplía el rango de las entidades territoriales, para identificar las condiciones de posibilidad jurídica y práctica que garantizan la autonomía de los territorios, la descentralización y la participación ciudadana, como lo prescribe el Artículo 1 de la Carta Política de 1991. Entre los resultados obtenidos se tienen: la Región es la entidad territorial más viable para el desarrollo territorial de la Nación, pero existe un déficit legislativo para su implantación y se evidencia la existencia de vacíos jurídicos e inconsistencias normativas en el régimen jurídico de ordenamiento territorial que generan conflictos administrativos entre los entes nacionales y las administraciones locales en perjuicio de su autonomía y de la democracia participativa necesarios para el desarrollo y el progreso del país.

**Palabras clave: Ordenamiento Territorial, Estado Unitario, Entidad Territorial, Descentralización y Autonomía**

## ***Abstract***

*Legal research work, whose general objective is to identify the advances in Colombia, in terms of territorial planning, autonomy and decentralization. It starts from the theoretical review of the determining figures in the development of the legal order provided for Territorial Planning in Colombia, from the Political Constitution of 1991 to then address the legislative recognition of New Territorial Entities, such as Metropolitan Areas and Regions. of Territorial Entity (RET). The method used is that of synthesis analysis from a legal and critical perspective, about the implementation of new regulations supported in the constitutional text, which allow the formation of other entities other than those that have traditionally operated in the country. The legal reference framework that broadens the range of territorial entities is described, to identify the conditions of legal and practical possibility that guarantee the autonomy of the territories, decentralization and citizen participation, as prescribed in Article 1 of the Political Charter. of 1991. Among the results obtained are: the Region is the most viable territorial entity for the territorial development of the Nation, but there is a legislative deficit for its implementation and the existence of legal gaps and regulatory inconsistencies in the legal regime of territorial ordering that generate administrative conflicts between national entities and local administrations to the detriment of their autonomy and participatory democracy necessary for the development and progress of the country.*

***Key Words:*** *Territorial Ordering, Unitary State, Territorial Entity, Decentralization and Autonomy*

## Tabla de contenido

<b>Introducción .....</b>	<b>9</b>
<b>Objetivos .....</b>	<b>12</b>
General .....	12
Específicos .....	12
Pregunta de Investigación.....	13
<b>Justificación .....</b>	<b>13</b>
<b>CAPITULO I.....</b>	<b>15</b>
<b>Marco Teórico.....</b>	<b>15</b>
<b>1. Ordenamiento Territorial.....</b>	<b>16</b>
<b>2. La Forma de Estado colombiano.....</b>	<b>19</b>
<b>3. Organización Territorial en Colombia.....</b>	<b>21</b>
3.1 El Municipio como entidad fundamental del ordenamiento territorial en Colombia .....	24
3.2 Otras instancias regionales.....	28
3.3 Competencias de las Entidades Territoriales .....	29
3.4 El centralismo Estatal en Colombia.....	31
3.5 La descentralización política, administrativa y fiscal .....	34
3.5.1 La descentralización administrativa.....	35
3.5.2 Descentralización fiscal .....	38
3.5.4 Autonomía territorial.....	39
<b>3.6 Instrumentos de Ordenamiento Territorial.....</b>	<b>41</b>
3.6.1 Planes de desarrollo .....	42
3.6.2 Planes de Ordenamiento Territorial POT.....	43
<b>CAPITULO II .....</b>	<b>45</b>
<b>El Reconocimiento Legislativo de Nuevas Entidades Territoriales en Colombia .....</b>	<b>45</b>
<b>4. El nuevo ordenamiento territorial en Colombia .....</b>	<b>45</b>

4.1 Ley 1625 de 2013. Régimen de las Áreas Metropolitanas .....	46
4.2 La Ley 1454 de 2011, o Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) .....	50
4.3 La Ley 1962 de 2019 o Ley Orgánica de Regiones .....	53
4.3.1 Las Regiones de Administración y Planificación (RAP).....	56
4.3.2 La Región de Entidad Territorial (RET) .....	58
<b>5. Déficit Legislativo en el reconocimiento de Nuevas Entidades Territoriales.....</b>	<b>62</b>
5.1 Con respecto a la descentralización y autonomía administrativa .....	64
5.2 Con respecto a la descentralización y autonomía fiscal .....	67
5.4 Otras deficiencias en cuanto a autonomía y descentralización.....	72
5.5 La Participación Ciudadana en el ordenamiento territorial colombiano .....	78
<b>Conclusiones .....</b>	<b>84</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>87</b>
<b>Normas Citadas.....</b>	<b>90</b>
<b>Anexo 1.....</b>	<b>93</b>

## **Introducción**

Con la promulgación de la Constitución Política de 1991, se produjo un cambio significativo en materia de organización estatal y territorial, al establecer en su primer artículo que Colombia es una “República Unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista” (Artículo 1 de la Constitución Nacional). Acorde a estos cambios, ya la Asamblea Nacional Constituyente había previsto la posibilidad de que se ampliara el rango de las entidades tradicionalmente existentes en el país -como departamentos, distritos municipales, provincias y territorios indígenas- para crear entidades asociativas de diversa índole, y la unión entre varios departamentos y municipios, con el fin de conformar otras entidades territoriales y áreas metropolitanas, con todas las garantías constitucionales que tienen para su administración y desarrollo.

La hipótesis inicial es que ha existido un déficit jurídico en cuanto al reconocimiento de nuevas formas de organización de los entes territoriales, como regiones y provincias. Este vacío ha tratado de solucionarse parcialmente, con la expedición de la Ley 1962 de 2019 o Ley Orgánica de Regiones que fija normas orgánicas para el fortalecimiento de las regiones administrativas y de planificación (RAP) y las condiciones para su conversión en Regiones de Entidad Territorial (RET), en desarrollo de los artículos 306 y 307 constitucionales. Esto plantea por primera vez desde la expedición de la Constitución de 1991, la creación de entes con un nivel de gobierno

diferentes a los departamentos y municipios de Colombia, ya que ni siquiera en la Constitución de 1886 se contaba con un nivel de gobierno intermedio entre el departamento y la Nación.

Por ello, el propósito es analizar jurídicamente los desplazamientos normativos que han tenido los conceptos de descentralización, autonomía y participación, en el marco del ordenamiento territorial colombiano, y las posibles inconsistencias que se han presentado en el desarrollo legislativo del país, para que, en efecto, estos principios que señalan la ruta administrativa, legislativa y judicial, sean cumplidos sin perjuicio de que el país siga siendo una República Unitaria. Para tal efecto, se ilustra el desarrollo normativo que en vigencia de la CP de 1991 ha tenido el Ordenamiento Territorial en Colombia y los conceptos de descentralización y autonomía de los entes territoriales, tanto en la legislación como en la jurisprudencia constitucional.

En este marco, se analizará la normatividad que le ha dado forma a nuevas entidades administrativas de derecho público, entre ellas la Ley de Áreas Metropolitanas formadas por un conjunto de dos o más municipios, integrados alrededor de un municipio núcleo, y las Regiones de Entidad Territorial, para el caso de los departamentos, que se integran mediante dinámicas e interrelaciones territoriales, ambientales, económicas, sociales, demográficas, culturales y tecnológicas, que requieren una administración coordinada. En este contexto, se analizará también la situación del municipio en el marco de las nuevas normativas, toda vez que este es considerado como la entidad fundamental de la función político administrativa y responsable de la satisfacción de las necesidades de sus pobladores.

El trabajo investigativo está dividido en dos capítulos de la siguiente forma:

## **Capítulo I**

Se describe en términos generales el concepto y la importancia del ordenamiento territorial y la Forma de Estado colombiano, así como la organización territorial que ha existido en Colombia, considerando que es el municipio, la entidad fundamental del ordenamiento territorial en el país. Igualmente, se describen las competencias de las Entidades Territoriales, las implicaciones que ha tenido el centralismo estatal en Colombia, y los conceptos de descentralización (política, administrativa y fiscal) y autonomía territorial. Finalmente, se describen los instrumentos de ordenamiento territorial (Planes de Desarrollo y Planes de Ordenamiento territorial POT).

## **Capítulo II**

Se aborda el Reconocimiento Legislativo de Nuevas Entidades Territoriales en Colombia, en el marco de un nuevo ordenamiento territorial en el país, el Régimen de Áreas Metropolitanas, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) y la Ley Orgánica de Regiones, que incluyen las Regiones de Administración y Planificación (RAP) y la Región de Entidad Territorial (RET). Finalmente, se explica el déficit legislativo que ha existido en el reconocimiento de nuevas entidades territoriales en Colombia, y las deficiencias que se presentan en cuanto a autonomía y descentralización (administrativa, política y fiscal) así como las garantías para la participación ciudadana en el ordenamiento territorial colombiano.

## **Objetivos**

### **General**

Realizar un análisis normativo sobre el desarrollo que ha tenido el texto constitucional de 1991 y su articulado con respecto al reconocimiento legislativo de nuevas entidades territoriales en Colombia para fomentar la descentralización administrativa, la autonomía y la integración regional en Colombia.

### **Específicos**

1. Analizar críticamente las consecuencias que se derivan del centralismo administrativo y fiscal para el desarrollo económico y social de las regiones en Colombia y enfatizar la importancia del reconocimiento de nuevas entidades territoriales para una efectiva descentralización administrativa en el país.
2. Describir los alcances de las normativas constitucionales y figuras legislativas existentes sobre el ordenamiento territorial en Colombia, las garantías jurídicas para la conformación de nuevas formas asociativas entre los departamentos y municipios, (Áreas Metropolitanas y RET) y los mecanismos que otorga la ley para fortalecer la democracia participativa en las regiones.
3. Identificar la importancia de la expedición de la Ley Orgánica de Regiones que define los mecanismos para el reconocimiento de Regiones como Entidades Territoriales (RET) con garantías señaladas en el artículo 287 de la Constitución Política de 1991 y la forma como se articulan los Planes de Ordenamiento Territorial POT a estas figuras asociativas.

### **Pregunta de Investigación**

¿Existen actualmente en Colombia las condiciones jurídicas para el reconocimiento y la implementación de nuevas entidades territoriales en Colombia, para fomentar la descentralización administrativa, la autonomía y la integración regional tal como lo prescriben los artículos 286 y 306 de la Carta Política de 1991?

### **Justificación**

A través de la historia, la organización de los estados ha sido fundamental para establecer un ordenamiento que permita la distribución y participación de los poderes públicos, así como la participación ciudadana que fortalezcan la democracia y a su vez, propendan por un mayor progreso con equidad territorial entre el centro y la periferia. De acuerdo con Pérez Prieto (2020), “la organización territorial del poder reviste considerable importancia no sólo en cuanto afecta a la configuración y funciones de los poderes públicos, sino también porque incide en forma directa en el ámbito de libertad de los individuos, y –muy significativamente- de los grupos o colectividades sociales” (p. 173).

Los procesos de ordenamiento territorial han cambiado en el transcurso de los años, conformándose modelos diferentes que van desde un centralismo extremo, hasta el modelo federal, con características particulares que configuran el nivel de dependencia respecto del gobierno central, en cuanto al manejo del poder y la distribución de recursos públicos.

En el actual mundo globalizado e interconectado, tienden a diluirse las fronteras físicas que demarcan los espacios y territorios usualmente considerados para conformar áreas de administración y planificación y en su lugar, nuevas formas de organización comienzan a

El Reconocimiento legislativo de Nuevas Entidades Territoriales en Colombia: – Tesis de Grado  
Eduardo Errada Rodríguez – Maestría en Derecho Público- Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. U de Caldas.

configurarse en busca de una mayor eficacia para la prestación de servicios, y la gestión del desarrollo en las regiones de los Estados nacionales. Esto se debe también a que, en el presente siglo, las naciones se enfrentan a grandes encrucijadas, para fijar sus competencias y responder a los desafíos que la globalización ha establecido: *hay estados nacionales muy pequeños para atender asuntos globales y demasiado grandes para atender asuntos locales*, por lo que ahora se habla de *meso-gobiernos territoriales* (Rivera-Aguilera, 2017), es decir, formas de organización territorial para diseñar estrategias conjuntas de planificación y desarrollo.

Un ejemplo de ello, es que a nivel internacional el área metropolitana es vista como la ubicación geográfica adecuada para coordinar planes estratégicos, ya que las problemáticas y sus impactos se extienden más allá de los límites administrativos, en zonas de conurbación en las que se mezclan las fronteras visibles y se comparten problemáticas comunes entre distintos centros urbanos. Es una forma organizativa que se está implementando en Colombia, mediante el Régimen de Áreas Metropolitanas, al igual que las nuevas Regiones de Entidad Territorial, mediante la Ley Orgánica de Regiones, que configura nuevos escenarios territoriales en el país, diferentes a los que tradicionalmente han existido, por lo que resulta fundamental realizar el estudio sobre las implicaciones que estas nuevas formas organizativas tendrá en aspectos administrativos, de descentralización y para la conservación de la autonomía de los territorios y municipios.

Resulta por tanto de gran importancia, realizar un análisis jurídico sobre la modificación de un sistema territorial que venía operando en el país desde hace más de cien años, y de los procedimientos para la incorporación de nuevas regiones al ordenamiento jurídico colombiano

El Reconocimiento legislativo de Nuevas Entidades Territoriales en Colombia: – Tesis de Grado  
Eduardo Errada Rodríguez – Maestría en Derecho Público- Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. U de Caldas.

con las recientes reformas hechas por el legislador. El problema planteado es que en Colombia, el centralismo administrativo, político y fiscal ha predominado por lo que se analizará si en la actualidad existen las condiciones necesarias que permitan el desarrollo de estas entidades territoriales, considerando los principios constitucionales de organización del Estado, tales como descentralización, autonomía y la participación ciudadana, que se relacionan directamente con las competencias que le otorgue la Ley a las entidades territoriales. Por lo tanto, se analizará hasta qué punto existe un déficit jurídico que garantice la conformación de nuevas entidades territoriales sin que estos principios se vean vulnerados o restringidos.

## **CAPITULO I**

### **Marco Teórico**

En desarrollo del Marco Teórico se describirá el ordenamiento territorial existente en Colombia, de acuerdo a la forma de Estado que se consagra en la Constitución Política de 1991, la organización territorial vigente y el Municipio como entidad fundamental del ordenamiento territorial en el País. Se analizan los principios de descentralización y autonomía territorial, (política, administrativa y fiscal) y los Instrumentos de Ordenamiento Territorial (Planes de desarrollo y Planes de Ordenamiento Territorial POT) a fin de tener un marco de referencia para analizar el reconocimiento legislativo de Nuevas Entidades Territoriales y los posibles déficits legislativos existentes en la materia. Para facilitar la identificación del marco normativo se incluye en el Anexo 1 el Sistema de Información Geográfica para la Planeación y el Ordenamiento Territorial en Colombia del IGAC.

## **1. Ordenamiento Territorial**

El ordenamiento territorial, como mecanismo para el desarrollo de un estado “comprende la organización político-administrativa para gobernar las distintas territorialidades emergentes del proceso económico, social, cultural y político de un país” (Vesga-Niño, 2011, pág. 17). Tiene que ver no solamente con la distribución espacial de una región, sino que alude a las condiciones para garantizar el cumplimiento de los derechos ciudadanos, la prestación de servicios públicos, las competencias, recursos e infraestructura que regula la dinámica existente entre los ciudadanos y entre estos y sus gobernantes.

Por tanto, en el ordenamiento territorial convergen los principios de la organización del estado, con miras al desarrollo de las entidades territoriales. En este sentido, el concepto de territorio debe ser entendido en todas sus dimensiones: espacial, geográfico, cultural, ambiental, étnico, (Amaya, 2002) entre otras, para que dicho ordenamiento resulte ser eficiente en el aprovechamiento de las potencialidades físicas de una región con el respeto hacia la diversidad cultural y las características propias de cada comunidad que en ella se asienta. En opinión de Castañeda (2014), la finalidad del ordenamiento territorial, consiste en promover el desarrollo de las comunidades y garantizar la satisfacción sus necesidades, a partir de las herramientas otorgadas por el Estado colombiano a partir de su organización misma.

Es preciso reconocer que el desarrollo de regiones de un país, está ligado a unos procesos sociales y políticos y por tanto, su reconocimiento en el ordenamiento jurídico-constitucional fortalece el alcance que estas instituciones puedan tener. Lo cierto es que la revisión de la

normatividad en esta materia, que expresamente tiene que ver con la región como entidad territorial, es producto de cambios legislativos y políticos que consideran que el Estado unitario tradicional, en el contexto político colombiano, debe ser motivo de mayores debates y reflexiones.

De acuerdo con Pérez Prieto (2020), las democracias liberales se transforman acorde a sus coyunturas y necesidades y en la actualidad, es normal que en los debates constitucionales sobre la organización del Estado y su relación con los territorios, se aborde en el derecho público territorial, la conjugación de diversas formas asociativas y de ordenamiento conforme a lo establecido en la Carta Política, a favor de las regiones, a la vez que de los departamentos y provincias.

Además, el conocimiento, planificación y ordenamiento espacial de las sociedades humanas en los territorios demanda de la Institucionalidad procesos de ordenamiento desde una perspectiva integral. Es por eso que Guhl (1991) sostiene que el tratamiento de las estructuras espaciales y su distribución, exige un conocimiento geográfico y de la tierra como un todo, necesario para comprender las dinámicas de las estructuras políticas, económicas y sociales de los Estados, de sus economías, potencias naturales y formas de vida de la población.

La intervención humana (*antropogenia*) modela los territorios por la ocupación física, como resultado del trabajo, de la explotación y de la naturaleza misma que transforma el espacio urbano y rural (Estupiñán, 2012). Es por ello que el territorio debe ser entendido en dos sentidos básicos respecto de su conformación: como continente (espacial) de la acción humana en sus múltiples dimensiones y como producto social. “Ese producto es, a la vez, material (construcción del hábitat), económico (base económica), social (redes de sociabilidad), simbólico (modos de vivir y de concebir la existencia) y político (toma de decisiones sobre el presente y el futuro del

El Reconocimiento legislativo de Nuevas Entidades Territoriales en Colombia: – Tesis de Grado  
Eduardo Errada Rodríguez – Maestría en Derecho Público- Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. U de Caldas.  
territorio)” (Rincón & Cabezas, 2020, pág. 34) por lo que en su desarrollo y planificación se deben considerar no solo aspectos administrativos e institucionales, sino ambientales, socioeconómicos y culturales vinculando los distintos sectores que lo conforman.

El territorio es además, un medio para promover el desarrollo como instrumento de gestión, regulación, transformación y planificación del uso del suelo por parte de la sociedad. William Jiménez (2010) afirma que el ordenamiento territorial comprende varios aspectos:

1. División del territorio y de la república
2. Distribución de competencias y recursos entre la Nación y sus entidades territoriales.
3. Ordenamiento, planificación y gestión del espacio territorial organizando las actividades humanas y los usos del suelo (p. 23).

Para la realización de los diseños de ordenamiento territorial se tienen en cuenta diversos criterios: geográficos, poblacionales, y la racionalidad político-administrativa del Estado:

- a. **Razones geográficas**, toda vez que las configuraciones geográficas, al reunir ciertos elementos físicos generan cierta unidad (accidentes y formaciones geológicas naturales) permitiendo la creación de regiones naturales.
- b. **Criterios poblacionales**, con respecto a los asentamientos humanos sobre un territorio, los cuales determinan los espacios geo-culturales que determinan el ordenamiento étnico cultural (ej. Minorías étnicas, resguardos indígenas, comunidades afrodescendientes, etc.).
- c. **Razones de Estado**, que se refieren a los motivos político-administrativos que hacen necesaria una división del territorio, para hacer más efectiva la gestión gubernamental. El modelo de ordenamiento implica la distribución de poder político entre los territorios, ceder o reconocer autonomía y realizar la descentralización que se necesite (Jiménez, 2010, pág. 79).

## **2. La Forma de Estado colombiano**

El modelo de estado unitario proviene de la Constitución de Cundinamarca e 1811 y posteriormente las de 1821, 1830, 1832 y 1886, inspirada la última en la centralización política y, luego de unas cuantas reformas, con la descentralización administrativa. Ya desde la Constitución Política de 1986 Colombia había cambiado del modelo de Estado federal al modelo centralista o unitario y se estableció que Colombia sería un Estado Unitario, organizado bajo el principio de tener una centralización política y descentralización administrativa, en donde las funciones políticas, legislativas y judiciales estarían exclusivamente a cargo del gobierno central, compartiendo con las Entidades Territoriales la función administrativa.

Territorialmente, el Estado se dividió en Departamentos, Provincias y Distritos Municipales, en un intento por implantar los conceptos de descentralización y autonomía, que resultó de todas formas, ineficiente puesto que las entidades territoriales no contaban con la capacidad de actuar y elegir a sus gobernantes y debido a que escindir lo político de lo administrativo, estaba en contravía de la realidad nacional. Además, los municipios continuaban bajo el control administrativo de los gobiernos departamentales, lo que redujo su importancia frente a la organización estatal.

Siguiendo a Castañeda (2014), durante el período vigente de la Constitución Política de 1886, existió en el país una fuerte corriente centralista y presidencialista, debido a la falta de políticas explícitas que promovieran la autonomía y la participación ciudadana, lo que ocasionó un “debilitamiento y deslegitimación de las Instituciones Estatales” (Castañeda, 2014, pág. 14).

La creciente crisis fiscal, económica y de prestación de servicios públicos que se agudizó a finales de la década de los 80 del siglo pasado, condujo a un cambio de paradigma sobre la estructura de la administración pública, con respecto a la centenaria constitución de 1886, al convocarse a una Asamblea Nacional Constituyente para redactar una nueva Carta Magna.

Con la promulgación de la Constitución política de 1991, se consolidó el propósito de cambiar la organización del país, hacia un Estado social de derecho, conformado como República Unitaria, descentralizada, y con autonomía de sus entidades territoriales, lo que significó modificar la estructura de competencias y la forma misma del Estado, ante la demanda de distribuir el poder de decisión entre los distintos niveles territoriales que la conforman. De esta forma se logró que el ordenamiento político-administrativo del Estado, se basara en los principios de autonomía y descentralización, que coexisten bajo una sola forma de organización estatal: el Estado Unitario. Lo anterior significa que si bien el límite de cada principio se encuentra definido por la jurisprudencia y la Ley; la autoridad nacional, el poder político y la Ley rigen a todos los individuos y obedecen a un solo principio: el Estado Unitario. Sin embargo, “la dificultad ha radicado, hasta la fecha en que la Constitución de 1991, apuesta por una descentralización entendida principalmente como mecanismo de gestión y de provisión de funciones estatales, al menos en la interpretación adoptada hasta la fecha” (Covilla, 2020, pág. 239).

Con respecto a los rangos territoriales, el Artículo 286 de la Constitución de 1991, define cuales son las entidades en las que se divide el territorio colombiano, reconociendo como tales a los departamentos, municipios, distritos y territorios indígenas. Entre estas entidades, el Municipio se configura como el nivel territorial más próximo al ciudadano para cumplir con los

finés del Estado colombiano y como entidad fundamental de la organización territorial. Pero además, en su segundo párrafo añade que la “ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en términos de la constitución y la ley” abriendo así la posibilidad de conformar nuevas entidades territoriales distintas de las que tradicionalmente se habían configurado en el país.

### **3. Organización Territorial en Colombia**

Como ya se ha explicado, el ordenamiento territorial no es solo un mecanismo de organización del espacio físico, sino que es además, una dimensión de la descentralización administrativa, mediante la cual se materializan las funciones y competencias político-administrativas definidas en el articulado constitucional para cada entidad territorial. De esta forma, se puede entender como una herramienta que permite tomar decisiones de carácter administrativo, a partir de estudios técnicos que determinen las necesidades de las poblaciones asentadas en un determinado territorio y planificar su ordenamiento, “de acuerdo a los lineamientos que, desde el nivel central del gobierno, se han definido para el desarrollo del país” (Castañeda, 2014, pág. 17).

Desde antes de la Constitución Política de 1991, la tarea de ordenar el territorio fue otorgada al Municipio con la Ley 61 de 1978 o Ley Orgánica de Desarrollo Urbano que dispuso la obligación para todo núcleo urbano con más de 20.000 habitantes de formular su respectivo Plan Integral de Desarrollo.

Años después la Ley 9 de 1989 fijaría la obligación municipal de proferir un *Plan Municipal de Desarrollo Físico* en el que se integró la planeación física, social, económica y ambiental de

El Reconocimiento legislativo de Nuevas Entidades Territoriales en Colombia: – Tesis de Grado  
Eduardo Errada Rodríguez – Maestría en Derecho Público- Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. U de Caldas.  
su jurisdicción, pero con la nueva norma constitucional, dichas materias fueron separadas, dando lugar a la planeación espacio-territorial y ambiental por medio de los Planes de Ordenamiento Territorial POT, sustentados en el referente jurídico del ordenamiento territorial.

Con el cambio de constitución, se perfila otra forma de ordenamiento territorial en el país. En efecto, el Artículo 1 de la Constitución Política de 1991 señala que:

Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República Unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

Posteriormente, las deliberaciones de la Comisión Segunda de la Asamblea Nacional Constituyente, sobre el ordenamiento jurídico colombiano, le otorgaron especial interés a los niveles subnacionales, lo que condujo a acuñar el término *Colombia, país de Regiones*, “definición que terminó por fijarse en el argot político e institucional nacional para referirse a la diversidad social, cultural, geográfica y económica en términos de *regiones*” (Pérez-Prieto, 2020, pág. 45).

El Artículo 286 de la Constitución Política de 1991 señala: “Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La Ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la Ley”.

De igual forma, el texto constitucional estipula en su artículo 306 que “dos o más departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación, con personería

jurídica, autonomía y patrimonio propio. Su objeto principal será el desarrollo económico y social del respectivo territorio” definiendo así que la Región en Colombia puede convertirse en entidad territorial y gozar de los derechos consagrados en el artículo 287 constitucional:

Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. Gobernarse por autoridades propias
4. Ejercer las competencias que les correspondan
5. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones
6. Participar en las rentas nacionales. (Artículo 306 Constitución Política de Colombia)

Por su parte, el artículo 307 establece: “La respectiva ley orgánica, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial, establecerá las condiciones para solicitar la conversión de la Región en entidad territorial. La decisión tomada por el Congreso se someterá en cada caso a referendo de los ciudadanos de los departamentos interesados”. Además, señala que “la misma ley establecerá las atribuciones, los órganos de administración, y los recursos de las regiones y su participación en el manejo de los ingresos provenientes del Fondo nacional de Regalías. Igualmente definirá los principios para la adopción del estatuto especial de cada región”.

El ordenamiento del territorio comenzó a ser regulado a partir de la Ley 388 de 1997, que inicialmente se define como *Función Pública del Urbanismo*, y ello conforme a la ley, significa que en su conjunto es una función pública encaminada a los fines (Artículo 3) y el cumplimiento

de objetivos definidos en aras del interés general. De ello que la ley amplíe su concepto a partir de su naturaleza de función pública de la siguiente manera:

El ordenamiento del territorio municipal y distrital comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales (Artículo 3 Ley 388 de 1997).

Este referente jurídico sobre el ordenamiento del territorio se reitera en el Decreto 879 de 1998, y fue ampliado y detallado por la Ley 1454 de 2011, que buscó suplir la ausencia de una ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. La nueva concepción sobre el ordenamiento del territorio señalada por la Ley 1454 de 2011, es la siguiente:

Artículo 2: [...] instrumento de planificación 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.

### **3.1 El Municipio como entidad fundamental del ordenamiento territorial en Colombia**

El Municipio es el espacio en el que se reúnen de forma organizada las personas de un determinado territorio, que por ello cuentan con una cultura, historia, tradiciones y necesidades

comunes. Por tanto, el Municipio es el lugar en donde se hacen efectivos los derechos de ese grupo de personas por cuanto es allí en donde el Estado a través de la constitución ha decidido que se configuren y apliquen todas las herramientas con las que fue dotado para satisfacer las necesidades de la población.

Como centro de asentamientos de la población, el municipio es además de un territorio socio-espacial, el lugar en el que confluyen una serie de características: sociales, culturales, económicas, entre otras, que requieren una correcta administración de los gobiernos locales, para el desarrollo y la garantía de derechos y como entidad que se encuentra bajo dinámicas de cambio permanente, requiere del legislador una actualización de la normatividad que se ajuste a las condiciones actuales acorde a la realidad de las entidades del país.

Es por ello que el constituyente lo definió como la entidad fundamental de la división política y administrativa del Estado y considera los municipios como personas jurídicas que gozan de derechos y capacidad para ser autónomos, elegir sus propias autoridades y, conforme al principio descentralizador, ejercer las competencias que se le asignan, dentro del marco de un Estado Unitario y de derecho como lo señala el artículo 1 Constitucional.

Su funcionamiento ha sido regulado por un gran número de normas, soportadas en el Capítulo 3 [Del Régimen Municipal], de la Constitución, entre las que se encuentra la Ley 136 de 1994 que contiene un estatuto administrativo para regular el Régimen Municipal, con respecto a aspectos como las funciones, creación y supresión de órganos político – administrativos, instrumentos normativos que lo desarrollan, organización interna y participación comunitaria, entre otros.

No obstante, es preciso señalar que en muchas ocasiones, los problemas de la población, situaciones imprevistas de riesgos y catástrofes debidas a causas naturales, y otros problemas que afectan a las comunidades, sobrepasan los límites geográficos y la capacidad de respuesta de los municipios para atenderlos, debido entre otros, a falta de recursos y en ocasiones, carencia de autonomía para tomar decisiones, lo que genera fricciones entre las competencias del nivel central y el nivel descentralizado, “lo que en últimas se traduce en una tensión entre los principios de unidad, descentralización y autonomía” (Castañeda, 2014, pág. 45).

Este es uno de los motivos por los que el legislador, mediante la Ley 136 de 1994 reglamentó el esquema asociativo entre municipios, al permitir que “dos o más municipios de uno o más departamentos podrán asociarse para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o el cumplimiento de funciones administrativas, procurando eficiencia y eficacia en los mismos, así como el desarrollo integral de sus territorios y colaborar mutuamente en la ejecución de obras públicas”. Se trata de una medida adoptada para canalizar la función de los municipios de forma conjunta para facilitar el cumplimiento de los preceptos propios de un Estado social de derecho como es el Estado colombiano.

Además de esto, como ya se ha explicado, en el contexto mundial, y ante los cambios del mundo contemporáneo, se perfilan otras formas de integrar los territorios, desde otras perspectivas a las que tradicionalmente se han utilizado, en aras a propiciar un desarrollo sostenible e integral con base en los recursos naturales, humanos y a la especificidad propia de las distintas regiones que en muchos países, traspasan las fronteras territoriales legalmente establecidas.

Lo anterior no significa que el Municipio tiende a desaparecer, por el contrario, existe consenso en la doctrina respecto de la importancia que reviste dentro del ordenamiento territorial del país, por su cercanía a la población y proveedor de servicios, además de ser el encargado de ejecutar el plan de desarrollo local y elaborar el Plan de Ordenamiento Territorial POT. Sin embargo, en opinión de algunos expertos, (Carrión, 2008) (Presaco, 2000) existe una fragilidad en los Municipios como entidades territoriales idóneas para garantizar el bienestar de su población y se podría decir que en términos generales, no han podido cumplir cabalmente con la función de prestar los servicios y potencializar el desarrollo en sus respectivos territorios, como se esperaba desde la expedición de la Constitución de 1991, debido a que no cuenta con la capacidad técnica, económica, política y de planificación suficiente para tal fin.

Como entidad fundamental del ordenamiento territorial, el Municipio tiene la particularidad de tener un campo de acción y una visión espacial restringida a sus propios límites territoriales para el desempeño de sus funciones. Sin embargo, encuentra talanqueras constantes en el desarrollo de las funciones que le han sido asignadas por la Constitución y la Ley, debido, como expresa un comentarista, a “la desatención que la Legislación Nacional ha tenido frente a las necesidades y la realidad social, cultural e incluso territorial de la población de un espacio determinado; estos factores hacen que en la práctica, la prestación de servicios sea ineficiente e insuficiente para atender las necesidades de la población” (Castañeda, 2014, pág. 57)

Ahora bien, el texto constitucional contempla que, además del Municipio, puedan existir otras entidades territoriales no solamente bajo un esquema asociativo, lo que ha servido como fundamento para la implementación de la Región como Entidad Territorial encargada de brindar

El Reconocimiento legislativo de Nuevas Entidades Territoriales en Colombia: – Tesis de Grado  
Eduardo Errada Rodríguez – Maestría en Derecho Público- Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. U de Caldas.

soluciones efectivas, integrando regiones con características económicas, demográficas, ambientales y culturales particulares que ameritan políticas para armonizar el territorio como un todo, en el contexto de un país caracterizado por ser pluriétnico y multicultural. La sinergia que se pueda generar al interior de los nuevos entes territoriales, además, incrementaría de forma exponencial la capacidad de gestión, administración y captación de recursos, gracias a la unión de fortalezas de diferentes entidades territoriales, pero han existido deficiencias normativas que han impedido su completa implementación, como se expondrá con mayor detenimiento en el Capítulo II de la presente investigación.

### **3.2 Otras instancias regionales**

La legislación colombiana ha permitido la creación de instancias administrativas de impacto regional, como son las Corporaciones Regionales Autónomas (CAR) y los Comités Regionales de Planificación (CORPES). Las primeras, cumplen una función de autoridad ambiental, y según el artículo 4 de la Ley General Ambiental (Ley 99 de 1993), las CAR forman parte del Sistema Nacional Ambiental como un nivel intermedio entre el gobierno central y los departamentos y están encargadas por la ley de “administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible” (Artículo 1, Ley 99 de 1993). Las CAR, se diferencian de las regiones que se han constituido a partir de la LOOT, por su carácter administrativo, ya que estas últimas, buscan promover el desarrollo económico y social, la inversión y la competitividad regional.

Con respecto a los Comités Regionales de Planificación (CORPES), se trata de órganos colaborativos creados desde 1985, con el propósito de regionalizar las decisiones de planificación,

El Reconocimiento legislativo de Nuevas Entidades Territoriales en Colombia: – Tesis de Grado  
Eduardo Errada Rodríguez – Maestría en Derecho Público- Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. U de Caldas.

desarrollo económico y social del territorio y está compuesta por funcionarios del nivel central y gobernadores de los departamentos miembros. Se diferencian de las regiones contempladas en la LOOT, en el sentido de que los CORPES tienen como función principal la planificación mientras que las regiones se encargan de funciones administrativas y de gestión.

### **3.3 Competencias de las Entidades Territoriales**

Los principios constitucionales de descentralización, autonomía y participación convergen en las decisiones sobre ordenamiento territorial, y la asignación de competencias, mediante las cuales las Entidades Territoriales utilizan los recursos geográficos, naturales, fiscales, administrativos y humanos que tienen bajo su jurisdicción para garantizar el desarrollo de la Entidad, el cumplimiento de los derechos y la satisfacción de las necesidades de la población que habita en su territorio.

Con el fin de cumplir con estos fines, la constitución delega en el legislador la tarea de distribuir las funciones entre el Nivel central – Presidencia, vicepresidencia, consejos superiores de la administración, Ministerios y Departamentos Administrativos – y el nivel descentralizado – sector descentralizado por servicios y entidades territoriales-. Esta distribución, se traduce en competencias, como bien lo define la Ley 1454 de 2011 o Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) en su Artículo 26: “para los efectos de la mencionada 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”.

La distribución de competencias debe ser concordante con el principio superior del Estado Unitario y el interés general de la Nación. Esto muestra la importancia en el ordenamiento del

principio de unidad nacional y de su característica esencial: la centralización política, puesto que las decisiones que se toman en el nivel central son de obligatorio cumplimiento y sientan las bases para la consecuente fijación de políticas y funciones del Estado, así como su normatividad. Este panorama muestra que el principio de autonomía de las Entidades territoriales y la distribución de competencias, se ve afectado con tensiones entre los distintos niveles de gobierno, ya que las administraciones locales deben atender siempre los derroteros fijados desde el nivel central. Pero otra de las debilidades que ha tenido el sistema de ordenamiento territorial es que no hay asuntos atribuidos exclusivamente a una escala y esto genera colisiones entre las administraciones locales, departamentales y nacionales, que intervienen en un mismo radio de acción, lo que hace común la duplicidad de funciones y en ocasiones, conflictos de interés.

Ahora bien, la Constitución determina en su artículo 151, para el desarrollo legal del ordenamiento territorial, que las leyes que regulan la distribución de competencias en este aspecto sean contenidas en una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) mientras que el artículo 288 constitucional, señala tres principios básicos que rigen las acciones de la función administrativa y la distribución de competencias: coordinación, concurrencia y subsidiariedad. En efecto, la Ley 1454 de 2011 (LOOT) define los mencionados principios en su Artículo 27, de la siguiente manera:

“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 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 su cargo, y el desarrollo de proyectos regionales, las entidades territoriales podrán utilizar mecanismos como los de asociación, cofinanciación, delegación y/o convenios.”

Los principios antes señalados, de acuerdo con la Ley, procuran que, independientemente de la autoridad o entidad que ejerza sus funciones en un determinado territorio para la consecución de los fines del Estado, de forma independiente o conjuntamente con otros niveles, se respeten las competencias asignadas por ley a cada uno. Se trata de una medida tendiente a atenuar los conflictos y la duplicidad de funciones entre los diferentes niveles, delegando en el legislador la asignación de competencias bajo estos principios.

### **3.4 El centralismo Estatal en Colombia**

Un estudio del modelo comparado de Colombia, en el contexto de América Latina realizado por Morelli, (1991), concluye que el pasado colonial ha sido uno de los factores que condujo al rechazo de los “esquemas jurídicos de la madre patria y a la adopción de un sistema unitario, conforme al modelo napoleónico” (Morelli, 1991, pág. 15), caracterizado por fijar una

El Reconocimiento legislativo de Nuevas Entidades Territoriales en Colombia: – Tesis de Grado  
Eduardo Errada Rodríguez – Maestría en Derecho Público- Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. U de Caldas.  
organización territorial uniforme y homogénea, integrada por municipios y departamentos con un representante estatal y una serie de mecanismos de control sobre las zonas periféricas.

Se trató de un sistema que propició la profundización del centralismo estatal y los conflictos de interés entre los distintos niveles de gobierno. En este escenario, los municipios ubicados en la periferia del territorio nacional y más alejados del gobierno central, sintieron mayormente los efectos del centralismo estatal al verse relegados en aspectos administrativos y financieros, ya que se encontraron en condiciones de inequidad frente a la distribución de recursos.

Esta problemática se agudizó más, con respecto a las funciones e interacciones entre las administraciones departamentales y municipales, considerando que es el departamento el intermediario entre los municipios y el gobierno central. Sus funciones señaladas en el Artículo 298 de la Constitución son de coordinación y complementariedad de la acción Municipal, no han tenido el impacto en la práctica debido entre otros a confrontaciones políticas entre funcionarios del nivel departamental y municipal.

Por otra parte, en materia de ordenamiento urbanístico, el municipio ha permanecido relegado con respecto a otras entidades territoriales como las áreas metropolitanas. En la Ley 128 de 1994, por la cual se reglamenta la escala metropolitana, plantea en el artículo 14: “el plan integral de desarrollo metropolitano, en cuanto se refiere a hechos metropolitanos, prevalecerá sobre los planes que adopten los municipios que integren esa área”; y en el artículo 26: “los acuerdos y decretos metropolitanos serán únicamente en los asuntos atribuidos al área por la Constitución y la ley de superior jerarquía respecto a los actos administrativos municipales dentro de su jurisdicción”. Este es un ejemplo que ilustra la subordinación histórica que han tenido los

municipios no solo respecto del nivel central de gobierno, sino con respecto a una escala de planeación mucho más inmediata: la metropolitana.

De esta forma, para algunos analistas (Nader-Orfale, 2020) (Covilla, 2020) el centralismo estatal ha predominado en el país a lo largo de los 140 años de la república, lo que ha ocasionado retraso en cuanto al desarrollo territorial, e incluso la separación de los mismos del territorio nacional, como el caso de Panamá. Acorde a los cambios que se están presentando en la actualidad, el Estado, de acuerdo a la normativa constitucional, está en la obligación de ordenar el territorio de forma estratégica con el fin de que desde las regiones se promueva un desarrollo social, económico y ambiental sustentable.

Si bien la Constitución de 1991 inserta en el marco normativo elementos de pluralismo territorial, “no se habían presentado alternativas para implementar de forma efectiva los principios de descentralización y desconcentración, yendo más allá de los criterios jerárquicos de prevalencia del centro” (Covilla, 2020, pág. 37). De hecho, hasta hace unos 6 años, era impensable que el legislador colombiano aprobase una reforma sustancial del modelo territorial, puesto que la cultura, la historia y la normativa centralista, obstaculizan el objetivo prioritario de un desarrollo equitativo a nivel territorial, la descentralización como forma de distribución del poder en el territorio y la autonomía, principios de por sí vulnerados en los Estados unitarios (Pavani & Estupiñan, 2016).

En opinión de Pérez Prieto (2020), “la categoría regional es una institución inexistente e inédita en el ordenamiento jurídico como sujeto propio” (p. 29). Argumenta el analista que si bien se han realizado estudios sociológicos e históricos sobre las distintas regiones de Colombia, estas

El Reconocimiento legislativo de Nuevas Entidades Territoriales en Colombia: – Tesis de Grado  
Eduardo Errada Rodríguez – Maestría en Derecho Público- Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. U de Caldas.

investigaciones no han tenido el impacto necesario para su reconocimiento como una categoría propia de administración que se pueda considerar como entidad territorial. Esto se explica desde el contexto de la inexistencia de una normatividad que defina claramente las funciones, alcances y la relación que pueda existir con los niveles territoriales tradicionales (departamento y municipio), algo que no ha sido desarrollado profundamente desde la expedición de la Constitución de 1991 (Pérez-Prieto, 2020).

Antes de la reforma de 2019 hecha mediante la Ley de Regiones, el país no se había configurado con entes territoriales políticamente relevantes, por lo que se podía considerar a Colombia como un estado unitario con mera descentralización administrativa y no política en la que los municipios y los departamentos figuraban prioritariamente como los entes encargados del ordenamiento territorial. El nuevo escenario que se perfila es el cumplimiento de las normas constitucionales que permiten configurar otros espacios regionales como entes territoriales con todas las garantías que ofrece la Carta Política, para potenciar la descentralización, la autonomía y la democracia participativa en el país.

### **3.5 La descentralización política, administrativa y fiscal**

La descentralización, entendida como la atribución que se concede a las personas jurídicas públicas distintas a la Nación, para autogobernarse es “un insumo de democratización del Estado de Derecho” (Revenga, 2007, pág. 67). En opinión de Vesga Niño (2011), la forma de Estado

definida en una sociedad políticamente organizada, se supedita al modelo de ordenamiento territorial, que determina las relaciones del nivel nacional con los niveles territoriales, bajo los principios de autonomía y descentralización de las entidades territoriales.

En este contexto, descentralización y autonomía son principios que procuran mejorar la capacidad del Estado para atender las necesidades de los ciudadanos, de acuerdo al contexto geográfico, cultural, ambiental y económico de las regiones del país. De esta forma, la administración pública descentraliza sus funciones, para que cada entidad territorial tenga la autonomía para tomar sus decisiones sin depender exclusivamente de las políticas de un Estado centralista que, tradicionalmente, desconocía las condiciones de los niveles territoriales apartados de las capitales.

La descentralización no es algo nuevo, ya que desde la Constitución de 1886 se contempló el concepto con la promulgación de algunos actos legislativos reformativos de la constitución y algunas leyes, aunque su implementación estuvo limitada, sin una práctica real que impactara el desarrollo de la organización estatal. Solo a partir de la modificación de la constitución en 1991, se comienza a consolidar el lento proceso descentralizador del país, al reconocerse desde el Artículo 1 la redistribución de poderes entre el nivel central y las entidades territoriales, lo que significó una nueva organización territorial determinada en el artículo 286 constitucional, como la base fundamental del principio de descentralización del Estado.

### **3.5.1 La descentralización administrativa**

La Constitución Política de 1991 ratificó el proceso de descentralización administrativa en todas sus formas evolutivas y aplicaciones teórico-prácticas en la región y localidad colombianas.

El artículo 286 constitucional, definió la descentralización como un elemento de identificación de las entidades territoriales y profundizó en su regulación como un rasgo característico del Estado Unitario colombiano.

Por su parte, el artículo 209 constitucional indica que la descentralización junto con la delegación y desconcentración de funciones, son formas de cumplir con la “función administrativa” propia de las autoridades, entidades y organismos del Estado, “al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad” (Artículo 209 de la. CP de 1991).

De esta forma, la ley transfiere competencias de la administración central a las entidades territoriales o a las entidades prestadoras de servicios públicos, con el fin de satisfacer las necesidades de la comunidad en un determinado territorio. La Jurisprudencia de la Corte Constitucional señala al respecto que “la descentralización territorial se entiende como el otorgamiento de competencias o funciones administrativas a las entidades territoriales regionales o locales, las cuales se ejecutan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad” [Corte Constitucional: Sentencia C-1051 de 2021 (M.P. Jaime Araujo Rentería)] desarrollando así las potestades municipales.

Se trata de un mecanismo para fortalecer las instituciones y tener una mayor eficiencia en la prestación de servicios a la población, para satisfacer sus necesidades básicas. En el propósito de cumplir con estas metas, la organización político-administrativa se encuentra dividida en tres niveles: central, intermedio y descentralizado, los cuales están representados en el ordenamiento territorial como Nación, Departamento y Municipio respectivamente. Es una organización

El Reconocimiento legislativo de Nuevas Entidades Territoriales en Colombia: – Tesis de Grado  
Eduardo Errada Rodríguez – Maestría en Derecho Público- Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. U de Caldas.  
mediante la cual se establecen los mecanismos para trasladar las competencias del nivel central a los demás niveles, con el fin de optimizar su gestión, “aprovechando las condiciones de proximidad con la población, así como los recursos que puede generar autónomamente cada entidad territorial” (Castañeda, 2014, pág. 31).

Sobre el nivel intermedio, el Artículo 302 constitucional señala que

La Ley podrá establecer para uno o varios departamentos diversas capacidades y competencias de gestión administrativa y fiscal distintas a las señaladas para ellos en la Constitución, en atención a la necesidad de mejorar la administración o la prestación de los servicios públicos de acuerdo con su población, recursos económicos y naturales y circunstancias sociales, culturales y ecológicas.

En desarrollo de lo anterior, la ley podrá delegar, a uno o varios Departamentos, atribuciones propias de los organismos o entidades públicas nacionales. Con respecto a los municipios, a partir de la nueva constitución (1991) se comenzó a regular el proceso descentralizador, en los ámbitos administrativo territorial, por servicios y por colaboración en los distintos sectores e intereses de las comunidades. En efecto, en el año 1994 se expide la Ley 136 o “Estatuto del Régimen Municipal” estableciendo las funciones que deben cumplir las autoridades y organismos individuales el orden municipal (Alcaldía y Secretarías de Despacho y Oficinas Técnicas de Planeación, la Personería, la Contraloría y la Tesorería) y colegiadas (Concejos Municipales, Juntas Administradoras Locales, entidades descentralizadas del nivel Municipal), de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente.

Pero a pesar de que la constitución vigente define al Estado, en su art. 1, como “social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada con autonomía de sus

El Reconocimiento legislativo de Nuevas Entidades Territoriales en Colombia: – Tesis de Grado  
Eduardo Errada Rodríguez – Maestría en Derecho Público- Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. U de Caldas.

entidades territoriales, democrática participativa y pluralista [...], determinando así los rasgos esenciales de la dicotomía de cualquier Estado regional y a pesar de que los artículos 306 y 307 consagran la creación y regulación de regiones administrativas, “la interpretación que el legislador y los jueces han dado a lo largo de los primeros años ha sido claramente enfocada en la descentralización administrativa” (Covilla, 2020, pág. 47)

### **3.5.2 Descentralización fiscal**

Así mismo y de manera complementaria, otros estatutos normativos con carácter pre y postconstitucional remozaron la institución de la descentralización administrativa en ámbitos financieros, presupuestales y tributarios municipales (Ley 14 de 1983 y Ley 12 de 1986); así como de la distribución de los recursos y competencias de la Nación a las Entidades Territoriales, incluidos los municipios, para atender la inversión social en salud y educación (Arts. 356 y 357 de la C.P/1991).

### **3.5.3 Descentralización Política**

Con respecto a la descentralización política, la Constitución Política de 1991 ratificó la elección mediante el sufragio universal de Alcaldes (Art. 311) y constitucionalizó también la elección popular de Gobernadores (Art. 303). El poder municipal como departamental, a partir de 1991 se legitimó a través del voto popular a autoridades individuales (alcalde y gobernador) como

El Reconocimiento legislativo de Nuevas Entidades Territoriales en Colombia: – Tesis de Grado  
Eduardo Errada Rodríguez – Maestría en Derecho Público- Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. U de Caldas.

a autoridades colegiadas (Concejos y Asambleas Departamentales), quedando niveladas en cuanto a su origen y legitimación. De esta forma el país ingresa en la descentralización política al otorgar a los ciudadanos el poder decisorio mediante el voto de sus propios gobernantes locales. La elección regional de las autoridades significó “una ruptura de dependencia y subordinación jerárquica entre el poder central (presidente) y los gobernadores, alcaldes municipales y alcaldes distritales” (Castro, 1998, pág. 36).

#### **3.5.4 Autonomía territorial**

La autonomía además de ser un principio fundamental de la organización del Estado colombiano, es una característica inherente a las entidades territoriales, y una herramienta que permite la gestión administrativa acorde a las necesidades inmediatas de las localidades en procura de preservar su identidad y salvaguardar sus derechos constitucionales. En efecto, la Constitución Política de 1991, le otorga una mayor autonomía a las entidades territoriales, con el fin de garantizar el cumplimiento de los fines del Estado, en medio de la diversidad del territorio.

De esta forma, se establece claramente que el nivel nacional, debe dotar de autonomía a las entidades territoriales, cumpliendo con los preceptos constitucionales de cederle algunas de sus competencias, a través de la descentralización política, administrativa y fiscal, con el fin de garantizar el cumplimiento de sus funciones. Así las cosas, al ser el Municipio la unidad fundamental de la división político administrativa de la Nación, cumple una función preponderante en el desarrollo regional, toda vez que es en su espacio geográfico, en donde tienen lugar las particularidades de la población, el cumplimiento de sus derechos y características

El Reconocimiento legislativo de Nuevas Entidades Territoriales en Colombia: – Tesis de Grado  
Eduardo Errada Rodríguez – Maestría en Derecho Público- Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. U de Caldas.  
comunes, en el marco de su historia, cultura, idiosincrasia, y necesidades definidas en su contexto específico.

Sin embargo, esta autonomía está limitada en el marco jurídico colombiano, por la unidad que debe existir en la función de la administración pública, con el fin de evitar duplicidad de funciones y conflictos administrativos, para que de esta forma, las políticas públicas tengan la misma orientación que toda la política estatal. En otras palabras, “la autonomía tiene como límite mínimo las facultades y derechos que la Carta Política y la Ley les reconoce, y su límite máximo está fijado en la imposibilidad de ejercer la función pública de manera independiente, atentando con la organización de la República Unitaria y la soberanía nacional” (Jiménez, 2010, pág. 76).

Prevista en el artículo 287 de la Constitución de 1991, la autonomía es una consecuencia indiscutible de la descentralización, por cuanto este artículo establece los derechos que tienen los entes territoriales, y ordena al Legislador que mediante leyes orgánicas, otorgue las competencias que le serán atribuidas a estos, de forma que no contraríen la normativa constitucional ni entren en conflicto con las funciones propias de la Nación, para lo cual se determinarán los principios que deberán regir las relaciones entre los diferentes niveles de la Administración.

En este sentido, la Corte Constitucional ha reiterado que la autonomía es la “capacidad de gestión que el constituyente y el legislador garantizan a las entidades territoriales para que planeen, programen, dirijan, organicen, ejecuten, coordinen y controlen sus actividades, en aras del cumplimiento de las funciones y fines del Estado” [Corte Constitucional Sentencia:C-1258 de 2001 (M.P Jaime Córdoba Triviño)].

De acuerdo con lo anterior, los desarrollos Jurisprudenciales y doctrinarios han definido tres clases de autonomía, como un atributo de las Entidades Territoriales:

*Autonomía política:* se adelanta por medio de la potestad para crear normas y para determinar las políticas necesarias que conllevan a la satisfacción de las necesidades de la población de cada Entidad Territorial.

*Autonomía administrativa:* Se entiende como la facultad con la que cuenta cada entidad territorial de darse su propia dirección de gobierno, es decir, proponer y elegir a sus dirigentes, y el poder de gestionar sus intereses dentro de los límites de su territorio.

*Autonomía fiscal:* Hace referencia a la capacidad tributaria para efectuar el cobro de los impuestos necesarios y la realización de operaciones de crédito que sean necesarias adelantar dentro de cada territorio para cubrir las necesidades del mismo.

La autonomía de las entidades territoriales con respecto a la asignación y distribución de recursos públicos, así como la participación de la población en las decisiones que les afectan económicamente, “son categorías útiles para analizar las potencialidades y los obstáculos en el desarrollo de la escala local y las estrategias de superación de la pobreza” (Escobar Moncada, 2003, pág. 75). Esto quiere decir que el incremento de la pobreza muchas veces está asociado a limitaciones de orden presupuestal y de autonomía de las entidades territoriales, en los escenarios de planeación del desarrollo y del ordenamiento territorial.

### **3.6 Instrumentos de Ordenamiento Territorial**

Los procesos de ordenamiento del territorio, exigen la utilización de herramientas idóneas que permitan adelantar las distintas fases que le son inherentes: diagnóstico de las necesidades y/o problemáticas, planificación, elaboración, ejecución, seguimiento, evaluación y control. Los instrumentos utilizados a nivel urbano y rural son los Planes de Desarrollo y los Planes de Ordenamiento Territorial.

### **3.6.1 Planes de desarrollo**

Con el fin de sentar las bases para el desarrollo y armonizar la gestión de los distintos niveles territoriales, el Legislador expidió la Ley 152 de 1994 con fundamento en los artículos de la Constitución Política 313, 315 y 339 en las que se establecen los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los Planes de Desarrollo de las Autoridades de cualquier orden. Se trata, de esta forma, de realizar una adecuada planificación para la elaboración de proyectos y su implementación en cualquier territorio del país, orientada desde el Plan Nacional de Desarrollo, ya que constituye el marco para la ejecución de políticas, planes y propósitos del Estado el cual se deberá apoyar en los Planes de Desarrollo Departamental, Municipal o Distrital.

Por otra parte, el Artículo 41 de la Ley 152 de 1994, designa a las administraciones municipales la tarea de elaborar un Plan de Ordenamiento Territorial que contenga la planeación del desarrollo local. No obstante, de acuerdo con Castañeda (2014), el desarrollo de las Entidades Territoriales tiene restricciones en cuanto a su autonomía, ya que “sus planes de desarrollo dependen del Plan Nacional de Desarrollo y su respectivo plan de inversiones, debido a que prima el principio de República Unitaria y la supremacía de las normas de carácter nacional” (p.47)

### **3.6.2 Planes de Ordenamiento Territorial POT**

Colombia es un país heterogéneo geográficamente y cuenta con una gran diversidad de poblaciones dispersas a todo lo largo y ancho de su territorio, lo que marca diferencias y características comunes entre las distintas zonas geográficas, todo lo cual debe ser tenido en cuenta en los procesos de planificación y ordenamiento territorial. Es por ello que las administraciones locales, deberán tener en cuenta las particularidades de su territorio a la hora de elaborar los respectivos planes de desarrollo y la Ley le otorga al municipio las competencias a través de múltiples instrumentos, siendo el más destacado el Plan de Ordenamiento Territorial POT.

Tanto la Ley 388 de 1997 (art.10) como el Decreto 879 de 1998 (art.2) asumen el POT como el “instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal”. De ello que, siendo la figura fundamental para la gestión de esta materia en su jurisdicción, se define como “conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo” (Artículo 10 Ley 388 de 1997).

A nivel doctrinal y normativo, existe consenso respecto de la referencia conceptual del POT, como “el instrumento rector del ordenamiento del territorio, pues permite planificar, prever y ordenar su desarrollo para un lapso relativamente largo” (Suelt-Cock, 2008, pág. 19). El POT, de esta forma, es un instrumento que permite a las localidades definir el modelo territorial acorde a sus necesidades e intereses, y es a partir de él que “se desprende la validez y el soporte de los

instrumentos de gestión, así como las condiciones políticas y sociales que viabilizan las intervenciones plasmadas en él” (Vásquez J. , 2014, pág. 55).

Los POT, entonces, definen las competencias mediante las cuales los entes territoriales hacen uso de los recursos geográficos, naturales y humanos que están bajo su jurisdicción, con el fin de garantizar el desarrollo de la región y garantizar el cumplimiento de los derechos de la población asentada en ella (Galiano & Perez, 2012). Al respecto, la Corte Constitucional señala que:

La función de ordenamiento del territorio comprende una serie de acciones, decisiones y regulaciones, que definen de manera democrática, participativa, racional y planificada, el uso y desarrollo de un determinado espacio físico territorial con arreglo a parámetros y orientaciones de orden demográfico, urbanístico, rural, ecológico, biofísico, sociológico, económico y cultural. Se trata, ni más ni menos, de definir uno de los aspectos más trascendentales de la vida comunitaria como es su dimensión y proyección espacial. Pocas materias como esta involucra un mayor número de relaciones y articulaciones entre los miembros de la sociedad y su entorno cultural y natural; también, por esta misma razón, son innumerables y delicadas las tensiones que subyacen a su regulación y los extremos que deben ponderarse y resolverse justa y equilibradamente. [Corte Constitucional: Sentencia C- 795 de 29 de junio de 2000 (M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz)]

Sin embargo, es pertinente señalar que si bien con la Ley 388 de 1997 se dio cumplimiento a las competencias constitucionales del municipio en relación con la ordenación de su territorio y la reglamentación de los usos del suelo, dicha Ley también introdujo la figura de los determinantes de ordenamiento territorial o “conjunto de normas de superior jerarquía” que deben ser tenidas en cuenta por los municipios al diseñar sus respectivos POT, lo que limitó la autonomía de los municipios en el País, como se expondrá con detenimiento en el siguiente capítulo.

## CAPITULO II

### **El Reconocimiento Legislativo de Nuevas Entidades Territoriales en Colombia**

#### **4. El nuevo ordenamiento territorial en Colombia**

Como se ha expuesto, el texto constitucional permite un esquema asociativo entre municipios en zonas conurbadas, para conformar áreas metropolitanas. Igualmente, permite que dos o más departamentos puedan constituirse en Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) que después de un tiempo podrán convertirse en Regiones de Entidad Territorial (RET), con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio, para el desarrollo económico y social del respectivo territorio. Estos eran temas pendientes en la agenda legislativa del país, pues la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, no consagra en su texto definición o desarrollo alguno que concrete la conformación de Regiones como entidades territoriales.

Finalmente, después de muchos años de esperar una Ley sobre ordenamiento territorial acorde a la normativa constitucional, se expidió La ley 1962 de 2019, o Ley Orgánica de Regiones que constituye un avance en materia de descentralización territorial. Dicha Ley, fija normas orgánicas para el fortalecimiento de las regiones administrativas y de planificación (RAP) y las condiciones para su conversión en Región de Entidad Territorial (RET), así como reglamentar su funcionamiento y regular las relaciones entre estas y las otras entidades territoriales existentes, en desarrollo de los artículos 306 y 307 de la Constitución Política.

Sin embargo, su implementación está por verse, y desde ya se le han hecho algunas observaciones, principalmente en lo que tiene que ver con la asignación de recursos para la gestión del desarrollo regional de parte de las nuevas formas de entidad territorial que se conformen y de los mecanismos participativos que deben adoptarse para su declaratoria e implementación. Igualmente es pertinente analizar la forma como se diseñarán y ejecutarán los Planes de Ordenamiento Territorial POT en el marco de las nuevas Regiones de Entidad Territorial (RET).

A continuación se analizarán estas formas asociativas y las nuevas alternativas que se presentan para los departamentos y municipios del país con respecto al ordenamiento territorial, a partir del Régimen de Áreas Metropolitanas, la Ley orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) y la Ley Orgánica de Regiones.

#### **4.1 Ley 1625 de 2013. Régimen de las Áreas Metropolitanas**

La planificación urbanística ha sido una competencia municipal genuina, quizá la primera entre todas. En efecto, es posible afirmar que el ordenamiento urbanístico ha evolucionado como un derecho eminentemente municipal, “lo cual es consecuente con la idea de que la política pública ocupada de hacer y gestionar ciudades hace parte de aquellos intereses que se estiman eminentemente locales” (Vásquez I. M., 2019, pág. 47).

El crecimiento poblacional y la extensión de pequeños y medianos municipios alrededor de las capitales, conduce a la conformación de zonas de conurbación en las que se pierden de facto las fronteras visibles y se generan nuevas dinámicas de interacción en los territorios. Es por esto que la normativa constitucional permite esquemas asociativos entre municipios y la conformación

de áreas metropolitanas como entes administrativos para planificar y gestionar el desarrollo de manera conjunta. El artículo 319 de la Constitución Nacional señala:

Cuando dos o más municipios tengan relaciones económicas, sociales y físicas, que den al conjunto características de un área metropolitana, podrán organizarse como entidad administrativa encargada de programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su autoridad; racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de quienes la integran y, si es el caso, prestar en común algunos de ellos; y ejecutar obras de interés metropolitano.

A continuación, el mismo artículo señala que “la ley de ordenamiento territorial 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”. Es decir, que los procesos de metropolización deberán ser sometidos a consulta popular entre los pobladores de los municipios interesados en conformar un área metropolitana.

Como se expuso con anterioridad, la Ley 136 de 1994 reglamentó el esquema asociativo entre municipios y zonas conurbadas, como un paso inicial dentro del ordenamiento territorial urbano, para la integración de los entes territoriales. Sin embargo, esta Ley fue derogada mediante la Ley 1625 del 29 de Abril de 2013 que establece el *Régimen de Áreas Metropolitanas* y las define como:

Entidades administrativas de derecho público, formadas por un conjunto de dos o más municipios integrados alrededor de un municipio núcleo, vinculados entre sí por dinámicas e interrelaciones territoriales, ambientales, económicas, sociales, demográficas, culturales y tecnológicas que para la programación y coordinación de su desarrollo sustentable, desarrollo humano, ordenamiento

territorial y racional prestación de servicios públicos requieren una administración coordinada (Ley 1625, 2013, Artículo. 2).

Su naturaleza jurídica, por tanto, va más allá de la simple asociación de municipios, ya que estas áreas estarán dotadas de personería jurídica de derecho público, autonomía administrativa, patrimonio propio, autoridad y régimen administrativo y fiscal especial (ley 1625, 2013, Artículo. 3). Además, con respecto a su conformación, la citada ley señala que “las Áreas Metropolitanas pueden integrarse por municipios de un mismo departamento o por municipios pertenecientes a varios departamentos, en torno a un municipio definido como núcleo. Será núcleo, la capital de departamento” (Ley 1625, 2013, Artículo. 3).

Entre las funciones del área metropolitana, están las de formular y adoptar el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano, con perspectiva de largo plazo incluyendo el componente de ordenamiento físico territorial de conformidad con las disposiciones legales vigentes, como norma general de carácter obligatorio a las que deben acogerse los municipios que la conforman al adoptar los planes de ordenamiento territorial en relación con las materias referidas a los hechos metropolitanos. De esta forma, se fija las directrices y orientaciones específicas para el ordenamiento del territorio de los municipios que integran la nueva entidad metropolitana, que implica la armonización de los diferentes POT con Planes Estratégicos Municipales de Ordenamiento Territorial PEMOT.

Actualmente, existen en Colombia 6 áreas metropolitanas: Valle de Aburrá (Antioquia) Bucaramanga, Barranquilla, Cúcuta, Valledupar y Pereira. Existen otras áreas metropolitanas no configuradas o de facto y otras que se encuentran en proceso de reconocimiento legal como en

El Reconocimiento legislativo de Nuevas Entidades Territoriales en Colombia: – Tesis de Grado  
Eduardo Errada Rodríguez – Maestría en Derecho Público- Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. U de Caldas.  
Bogotá y Caldas. En el departamento de Caldas, desde el año 2013 se vienen realizando estudios para conformar el Área Metropolitana del distrito centro-sur del departamento que incluye los municipios de Villamaría, Palestina, Chinchiná, Neira y Manizales, aunque la propuesta se ha quedado en una fase intermedia de construcción de la iniciativa y proyecto de constitución (FINDETER, 2014, pág. 37).

Indiscutiblemente, la conformación de áreas metropolitanas ofrece grandes ventajas y potencialidades, al estrechar los vínculos urbanos funcionales de los municipios integrantes, mediante estrategias de gobernabilidad para el desarrollo de una región. Es una oportunidad para mejorar la cohesión territorial y las conexiones entre zonas urbanas y rurales y abordar de forma conjunta y coordinada, problemáticas de desarrollo peri-urbano.

Sin embargo, desde la Asociación de Capitales Asocapitales, han hecho algunas observaciones, puesto que la conformación de un Área Metropolitana, es una figura asociativa inédita, que ha causado controversia. Entre las dudas planteadas, existen las de carácter técnico, económico y administrativo. Como por ejemplo, determinar el impacto fiscal que tiene a mediano y largo plazo, al integrar los proyectos de nivel regional que se desarrollen, y el hecho de que en su conformación no existan sustentos técnicos sino políticos.

Además, se presentan dudas con respecto a las competencias del Consejo Regional, que aprueba los planes y proyectos de desarrollo del área metropolitana, si se imponen sobre las decisiones de los consejos municipales que la conformen. Por otra parte, siendo la ciudad capital el núcleo del área que metropolitana, podría tener mayor injerencia en asuntos presupuestales y gestión del plan de desarrollo, lo que colocaría a los demás municipios en situación de desventaja

en el área que se conforme. En otras palabras, existen dudas sobre una posible pérdida de autonomía de los Municipios que terminarían subsumidos por las decisiones de una instancia superior.

#### **4.2 La Ley 1454 de 2011, o Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT)**

Durante la Asamblea Nacional de 1991, los constituyentes concibieron y propusieron la constitución de Regiones Entidades Territoriales como el punto inicial de transición a un modelo más descentralizado que el establecido en la Carta Política de 1991. Sin embargo, la Asamblea no definió en la Carta Política la naturaleza, organización y competencias mínimas en la arquitectura constitucional territorial de las Regiones, Territorios indígenas y Provincias. Distinto a esto, delegó en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) dicha labor.

En efecto, la Constitución de 1991 facultó al legislador para desarrollar diversos aspectos relacionados con la organización territorial del País, mediante la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial LOOT. Si bien mediante dicha ley no es posible modificar la forma de organización del territorio nacional, de acuerdo con Covilla (2020), lo que si puede hacer el legislador es expedir normas que cambien la estructura de la organización territorial, definan funciones y competencias en aras a profundizar la descentralización y la autonomía de los entes territoriales, “siempre en el marco del contexto constitucional colombiano: Estado unitario con descentralización y autonomía de entidades territoriales” (Covilla, 2020, pág. 244)

De hecho, la LOOT se promulgó en el marco del vacío legislativo existente para precisar el alcance de las competencias con las que cuenta cada Entidad Territorial, en un intento por regular el grado de participación del nivel central en la toma de decisiones que afectan el nivel

El Reconocimiento legislativo de Nuevas Entidades Territoriales en Colombia: – Tesis de Grado  
Eduardo Errada Rodríguez – Maestría en Derecho Público- Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. U de Caldas.

descentralizado. De esta forma, el texto de la Ley 1454 de 2011 o Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, explica que tiene como finalidad “promover el aumento de la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración de sus propios intereses para las entidades e instancias de integración territorial, fomentar 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” lo cual tiene como principio fundamental para su desarrollo la autonomía con la que cuentan las entidades territoriales en procura de un desarrollo integral.

Por su parte, la Corte Constitucional señala que las disposiciones establecidas en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial tienen la función de regular tres temas, como se enuncia a continuación:

- (i) La estructura territorial y la organización de los poderes públicos en función del territorio, de forma que se incluya la definición de las condiciones y requisitos de existencia de las entidades territoriales y de ciertas divisiones administrativas del territorio, así como su régimen jurídico básico; en segundo lugar.
- (ii) los mecanismos de participación relacionados con el ordenamiento territorial a partir de los cuales se decida la incorporación y pertenencia a una división territorial; y por último
- (iii) la asignación de competencias normativas y no normativas a las entidades territoriales, así como la distribución de competencias entre la Nación y estas entidades, lo cual supone el establecimiento de ciertos mecanismos para dirimir los conflictos de competencia que se puedan presentar” [Corte Constitucional: Sentencia C-489 de 27 de junio de 2012 (M. P. Adriana Guillen Arango)].

La innovación con la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial radicó en incorporar el principio de asociatividad, que de alguna forma ha contribuido a generar alianzas estratégicas y convenios para mejorar la prestación de los servicios públicos y el desarrollo del territorio, aunque

El Reconocimiento legislativo de Nuevas Entidades Territoriales en Colombia: – Tesis de Grado  
Eduardo Errada Rodríguez – Maestría en Derecho Público- Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. U de Caldas.  
son políticas condicionadas a las decisiones de la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT),  
la cual es un organismo conformado por funcionarios del nivel central de la administración.

Además, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial como se sancionó establece los principios rectores para el desarrollo territorial, entre ellos, el de la regionalización, que se limita al concepto de “establecimiento de Regiones de Planeación y Gestión, Regiones Administrativas y de Planificación y la proyección de Regiones Territoriales, pero no consagra en su texto definición o desarrollo alguno que concrete la conformación de Regiones como entidades territoriales, aunque define la ruta para promover asociaciones y alianzas estratégicas entre entidades territoriales a fin de prestar conjuntamente servicios públicos e impulsar el desarrollo, dejando de lado la implantación de una entidad tan importante como lo es la Región como entidad territorial con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio.

En cuanto a la Región como entidad territorial el Artículo 36 de la LOOT determina a su tenor literal: “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.”

De lo anterior resulta absurdo ver como la LOOT, que fue delegada por la Constitución misma para dar desarrollo a los asuntos de ordenamiento territorial, presenta un déficit legislativo para el reconocimiento de la Región como entidad territorial, ya que “su desarrollo fue insuficiente, dejando grandes vacíos en materia de ordenamiento territorial en el País” (Castañeda, 2014, pág. 53). Por otra parte, el texto de la LOOT, reproduce con distintos términos el texto constitucional, y “la norma no puede limitarse exclusivamente a cumplir con el mandato

El Reconocimiento legislativo de Nuevas Entidades Territoriales en Colombia: – Tesis de Grado  
Eduardo Errada Rodríguez – Maestría en Derecho Público- Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. U de Caldas.  
constitucional, sino que, en materia de ordenamiento territorial, se necesita articularla a las dinámicas culturales, ambientales y geográficas propias de las comunidades, acorde al principio de que Colombia es un país pluriétnico y multicultural” (Castañeda, 2014, pág. 63).

No obstante, aunque esta ley fue el resultado de la urgencia por lograr una precisa y real transformación administrativa del Estado, no fue contundente en fijar los mecanismos para una eficiente prestación de servicios y atender las necesidades más sentidas de la población asentada en un territorio determinado.

Frente a lo anterior se puede observar que, aun después de 30 años de promulgada la Carta y de aprobada la LOOT, no se ha definido con claridad en el derecho legislado este tema. Por esa razón vale la pena analizarlo con detenido interés antes de crear nuevos niveles de gobierno con iguales competencias, fuentes de financiación y jurisdicciones sobrepuestas, como se quiere realizar en el caso de las Provincias y Regiones.

### **4.3 La Ley 1962 de 2019 o Ley Orgánica de Regiones**

Después de tres décadas de existencia de la nueva Constitución, y ante muchas dificultades para expedir una Ley de Ordenamiento Territorial, para desarrollar a cabalidad el artículo 286 de la Carta Magna, finalmente en el año 2019 se aprueba la Ley 1962 de 2019 o Ley Orgánica de Regiones, superando el vacío legislativo que la LOOT había dejado, para hacer realidad la figura regional constitucionalmente establecida como entidad territorial cuya reglamentación legal se encontraba pendiente desde hace más de 30 años, siguiendo lo ordenado por la misma Constitución de 1991. Esto abre la posibilidad de una transformación de los gobiernos territoriales

en Colombia dependiendo de la manera como la creación de las regiones se acompañe de una asignación efectiva de recursos y atribuciones para ser desarrolladas desde el nivel de gobierno.

La Ley 1962 de 2019, establece que “el Estado colombiano desarrollará sus funciones utilizando la figura de las regiones, para planificar, organizar y ejecutar sus actividades en el proceso de construcción colectiva del país, promoviendo la igualdad y el cierre de brechas entre los territorios” (Artículo 2o. Ley de Regiones). Entre las disposiciones generales, la exposición de motivos que sustenta la iniciativa hecha Ley, se refiere al “hecho regional” como “fenómeno territorial que por su naturaleza poblacional y espacial, trasciende las escalas de gobierno local y departamental en materias de competencias, inversión, planeación y ejecución de proyectos, requiriendo una atención conjunta para que las acciones que se desarrollen sean eficientes y efectivas, y conduzcan al desarrollo integral de la región” (Artículo 3 Ley de Regiones).

Así las cosas, de conformidad con lo previsto en el artículo 306 de la Constitución, previa autorización de sus respectivas asambleas y previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado, los gobernadores (de dos o más departamentos) tendrán la facultad de constituir regiones con personería jurídica, autonomía y patrimonio autónomo.

Además, es importante que se generen espacios de concertación con el fin de lograr la estructuración de proyectos de gran impacto regional y que dentro del marco de la supra-departamentalidad tengan un mayor radio de acción territorial y poblacional. Así mismo, “se esperaba que estas RAP no sean solamente órganos de planeación como lo fueron los Corpes, cuya existencia se dio hasta el año 2000” (Covilla, 2020, pág. 27). sino que, por el contrario, sean entidades de inversión con recursos propios para la ejecución de proyectos acordes a un nivel

El Reconocimiento legislativo de Nuevas Entidades Territoriales en Colombia: – Tesis de Grado  
Eduardo Errada Rodríguez – Maestría en Derecho Público- Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. U de Caldas.

intermedio de gobierno. Para ello se requiere un desprendimiento de competencias del sector central del Estado hacia estas entidades asociativas. Por otra parte, es preciso señalar que la creación de las regiones como entidades territoriales, programada para después del presente año (2023), no va a generar un cambio en la forma de Estado. Colombia seguirá siendo un “Estado Unitario con descentralización de sus funciones administrativas, por lo que las regiones entidades territoriales RET, no tendrán competencias legislativas” (Vásquez I. M., 2019, pág. 29).

Por último, la financiación de las regiones es de suma importancia para la implementación de esta Ley. No se trata solamente de trasladar un sinnúmero de funciones y competencias a las regiones si no se hace efectivo el traslado de recursos, bien sea participando de rentas nacionales o dándoles la posibilidad de establecer o adoptar sus propios tributos con arreglo a la ley. Esta sería una forma de profundizar la descentralización fiscal, otorgándoles más presupuesto a los entes territoriales, y desmontando las entidades del nivel central del Estado, cuyas competencias pueden ser ejercidas por los diferentes niveles de gobierno territorial que se creen.

De acuerdo con Covilla (2020) La Ley 1692 de 2019 o Ley de Regiones, “representa un desafío histórico para el desarrollo de la descentralización territorial de en Colombia, en las últimas décadas adscrito al paradigma de Estado unitario basado en el modelo francés, tras una evolución pendular entre concentración y federalismo” (p.239). Resulta por tanto oportuno realizar un análisis acerca de las implicaciones que este nuevo acto legislativo representa para el proceso descentralizador en nuestro país, analizando las Regiones de Administración y Planificación (RAP) y las Regiones Entidad Regional (RET).

#### **4.3.1 Las Regiones de Administración y Planificación (RAP)**

El debate regional en Colombia que se inicia con la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, se comienza a agudizar con la posibilidad abierta por el artículo 286 de la Carta Magna, de que pudieran crearse regiones y provincias como niveles intermedios de gobierno, algo inédito ya que durante décadas, “las propuestas sobre el ordenamiento territorial del país gravitaron alrededor de la creación de un Estado federal hasta continuar con el centralismo estatal” (Robledo-Silva, 2008, pág. 77)

La Constitución de 1886 con alto contenido centralista, incorporó el departamento en la estructura del estado, figura que pervivió a la actual Constitución de 1991, con la descentralización y autonomía de los niveles territoriales de gobierno. En esa medida, antes de que la LOOT permitiera la creación de regiones con carácter administrativo (RAP) no existían en el ordenamiento jurídico colombiano administraciones públicas con carácter regional, tal y como existen en la actualidad (Covilla, 2020). En la actualidad, más de 20 de los 32 departamentos del país y la capital de la República, están asociados en cinco Regiones Administrativas de Planificación, (RAP). Cada una si así lo desea, después de 5 años de haber sido constituidos, podrá pasar a ser una Región Entidad Territorial (RET) (Covilla, 2020).

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial LOOT, se encargó de ampliar el concepto de región, pero bajo conceptos de administración y planeación, como ocurre con las Regiones de Administración y Planificación (RAP) que es más una figura asociativa, puesto que no representa circunscripción electoral, aunque como administración pública, está facultada para celebrar contratos o convenios con la Nación, el nivel central de gobierno, para cumplir sus finalidades.

Sin embargo, esta Ley no contemplaba en su texto definición o desarrollo alguno que concrete la implantación de la Región como Entidad Territorial en el mismo nivel que los departamentos y municipios. En su lugar, señala rutas para que el Estado promueva asociaciones y alianzas estratégicas entre entidades territoriales a fin de prestar conjuntamente servicios públicos y promover el desarrollo de los territorios, lo que se encuentra supeditado a la gestión e interés de las administraciones departamentales.

Precisamente, una de las críticas hechas a la LOOT en su momento, fue la tímida reforma de esta Ley a las competencias departamentales y la falta de una clara diferenciación con las de los municipios, lo cual condujo a una duplicidad de funciones entre ambos niveles de gobierno. “En este sentido, la 1962 de 2019 o Ley Orgánica de Regiones, incluye unas atribuciones a las RTE que caen en la misma lógica que dificulta la diferenciación entre las competencias determinada para cada uno de los niveles de gobierno” (Pérez-Prieto, 2020, pág. 25).

A pesar de que las RAP no se consideran como un nivel de gobierno territorial, son administraciones públicas que han sido legitimadas por la Corte Constitucional, que hizo referencia a esta norma de la siguiente manera: “Se trata de una fórmula en la que, sin perder de vista que Colombia es un Estado unitario, se permite la utilización de mecanismos de descentralización cualitativas y cuantitativas para el cumplimiento de las funciones administrativas (v.gr. servicios de salud)” [Corte Constitucional: Sentencia C- 207/2000 (MP. Carlos Gaviria Díaz)]. De esta forma, la Corte avala la organización administrativa territorial como una forma particular de división del territorio, considerando las RAP como verdaderas administraciones públicas, con cobertura espacial y competencias para el desarrollo regional.

Sin embargo, las regiones administrativas y de planificación (RAP) como entes supra-departamentales encargados de la promoción del desarrollo económico-social, “fueron implementadas de manera desigual en el territorio nacional” (Covilla, 2020). No obstante, constituyen un antecedente importante para la creación de nuevas regiones administrativas previstas en la Ley de Regiones (2019) y significa un salto cualitativo con respecto a la naturaleza de los entes regionales colombianos.

Otros entes con características similares serían las Corporaciones Regionales Autónomas (CAR) pero solo estarían encargadas de gestionar los asuntos relacionados con el medio ambiente y los recursos naturales en territorios con características geográficas específicas, definidos como Regiones Naturales.

#### **4.3.2 La Región de Entidad Territorial (RET)**

La Región, es el lugar en el que “convergen interacciones de tipo económico, cultural y de la población, y en el que las características del espacio físico, generan una identidad y unas condiciones específicas para el desarrollo del territorio” (Castañeda, 2014, pág. 105), lo que supone que el ordenamiento territorial como tradicionalmente se ha realizado en un país, es susceptible de modificaciones para considerar estas variables.

Es por ello que la Constitución Política de 1991 incorpora en su texto la posibilidad de crear entidades territoriales diferentes a las contempladas en el artículo 286 constitucional, a fin de garantizar la descentralización administrativa, asegurar el desarrollo y la planificación sobre el territorio y que estarán sujetas al desarrollo de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

La jurisprudencia constitucional analizó el sentido que la Constitución Política asignó a la figura de las RET:

En términos constitucionales la región es un criterio de organización funcional que, a partir de un espacio territorial determinado, busca facilitar las tareas de administración a través de la prestación descentralizada de servicios, del fomento de proyectos de desarrollo, o de la ordenación de recursos, materiales o monetarios, para su eficaz inversión. La definición concreta de una región, es decir, las zonas del país que afecta, las finalidades que cumple y los auxilios financieros con los que cuenta para su gestión, son asuntos que corresponde fijar a la ley. [Corte Constitucional: Sentencia C-207/2000 (MP. Carlos Gaviria Díaz)]

Por otra parte, el Artículo 307 señala la ruta para convertir un territorio en Región de Entidad Territorial, comenzando por la Ley orgánica, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial, quien solicitará al Congreso su aprobación que, en última instancia, deberá someterse a referendo de los ciudadanos en los departamentos interesados. La misma ley prohíbe que un departamento haga parte de más de una región y permite que cualquier departamento que no se encuentre cobijado por una RET se pueda incorporar a una región,

Igualmente, señala que la misma Ley orgánica, establecerá las atribuciones, los órganos de administración y los recursos de las regiones y su participación en el manejo de los ingresos provenientes del Fondo Nacional de Regalías, y definirá los principios para la adopción del estatuto especial de cada región.

Aunque el artículo 307 Superior establece la posibilidad de que las Regiones se constituyan en una entidad territorial, luego de cumplir los procedimientos fijados por la Ley, este artículo constitucional había tenido un deficiente desarrollo legal y jurisprudencial, toda vez que no era posible constituir una región en los términos allí planteados básicamente porque no existía una

ley orgánica que definiera el procedimiento para su creación y la Ley orgánica encargada de legislar sobre la materia era la LOOT, a pesar de que esta última omitió ocuparse de las Regiones Entidades Territoriales y las entidades indígenas.

Si bien dentro del marco de la LOOT se introduce el concepto de Regiones Administrativas y de Planificación, (RAP) para planear y ejecutar la designación de recursos, cumpliendo lo estipulado en la Constitución Política, deja vacíos en su desarrollo, puesto que la referida ley únicamente señala directrices en este sentido, debido a que las RAP solo contarían con los presupuestos de los departamentos que la integran. De esta forma, se limita esta figura jurídica, ya que las RAP no pueden acceder al sistema general de regalías, y los gobiernos departamentales no encontrarían beneficio alguno al tener que destinar partidas presupuestales propias para obras de infraestructura regional

Sin embargo, con la Ley Orgánica de Regiones (2019) se dictan normas relativas a las RAP y se señala una ruta normativa para la transición que permite la posibilidad de que estas se conviertan en regiones como entidades territoriales (RET). Esto coincide con la concepción de la Región como “el espacio en el que convergen relaciones económicas, culturales e identitarias de la población, y que ameritan un tratamiento diferencial para el desarrollo de las comunidades” (Eralesarrexte, 2004, pág. 19)

Por su parte, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial LOOT, considera la conformación de Comisiones Regionales de Ordenamiento Territorial, cuyas funciones están encaminadas a orientar “las acciones para la elaboración del proyecto estratégico regional de ordenamiento”, función similar a la que es desempeñada por los Consejo Regionales de planificación Económica

El Reconocimiento legislativo de Nuevas Entidades Territoriales en Colombia: – Tesis de Grado  
Eduardo Errada Rodríguez – Maestría en Derecho Público- Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. U de Caldas.  
y Social (CORPES) cuyas funciones se encuentran orientadas a lograr el desarrollo regional y el fortalecimiento de entidades territoriales.

El concepto de Región, está intrínsecamente relacionado al concepto de desarrollo, bajo el supuesto de que la asociación de distintas entidades territoriales que poseen características naturales, poblacionales y geográficas similares, tendrían mayor capacidad institucional y de gestión administrativa que una sola entidad territorial -tal como hoy se encuentran determinadas en la división político administrativa- para atender eficazmente las necesidades de la región y potenciar el crecimiento económico con sostenibilidad social y ambiental.

Sin embargo, existe un déficit legislativo con respecto a la Región como Entidad Territorial. En la Carta Magna de 1991 no se establece claramente qué entidades territoriales la conforman, razón por la cual su definición es doctrinaria por el encargo expreso que la C.P le confiera a la Ley orgánica.

Más recientemente, las nuevas entidades territoriales dispuestas en los artículos constitucionales 286, 306 y 307, han sido reglamentadas, como ya se ha expuesto, mediante la Ley 1962 del 28 de junio de 2019, o Ley Orgánica de Regiones, que dicta las normas orgánicas para el fortalecimiento de la Región Administrativa de Planificación (RAP) y las condiciones para su conversión en Región de Entidad Territorial (RET). Dicha Ley también reglamenta las relaciones entre estas y las otras entidades territoriales existentes en Colombia.

La Ley Orgánica de Regiones, en su Artículo 2 señala, con respecto a la regionalización y autonomía, que:

[...] el Estado promoverá el establecimiento de Regiones de Planeación y Gestión, Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) y de Regiones como Entidades Territoriales (RET) 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. En tal sentido la creación y el desarrollo estas regiones se enmarcan en una visión del desarrollo hacia la descentralización y la autonomía con el fin de fortalecer el desarrollo nacional (Congreso de Colombia, 2019).

De esta forma, podría pensarse que, desde el punto de vista normativo, se ha dado un paso adelante en cuanto a la dotación de mayor autonomía y poder decisorio a las regiones. No obstante, se considera que también las comunidades que se ven directamente afectadas por el ordenamiento y la planificación de los territorios deberían “participar en el diseño de los planes de desarrollo regional que se establezcan, para su implementación y veeduría, lo cual garantizaría mayor transparencia en la gestión y fortalecería la democracia participativa” (Trujillo, 2007).

Además de ello, es preciso articular los distintos planes de ordenamiento territorial (POT, PBOT, EOT) mediante normas administrativas, de acuerdo a los municipios que integran las regiones, tal como lo demanda la ley en cuestión (Carrión, 2008).

## **5. Déficit Legislativo en el reconocimiento de Nuevas Entidades Territoriales**

La discusión que se presenta en la actualidad a nivel doctrinario se enfoca a determinar las posibilidades legislativas que brindan las Normas Nacionales para el desarrollo de la Región como entidad territorial y no exclusivamente como una entidad administrativa para el desarrollo. En otras palabras, se trata de analizar si existen las condiciones legislativas necesarias que permitan

el desarrollo de nuevas entidades territoriales, de acuerdo con el artículo 286 de la Constitución, y contar con todos los derechos que tienen las entidades tradicionalmente constituidas y que están prescritas en el artículo 287 de la C.P, puesto que la región no ha estado ligada a la división político territorial del Estado colombiano como una institución de gobierno propia.

Como se ha expuesto, los municipios en Colombia enfrentan muchas problemáticas, sociales, económicas, ambientales, situaciones de riesgo, entre otras y el concepto de lo Regional está estrechamente vinculado al concepto de desarrollo, ya que engloba una serie de características homogéneas de población, territorio y cultura, y por ello la constitución política de 1991 posibilita que la región se configure como entidad territorial y pueda gozar de los derechos consagrados en el artículo 287 constitucional con autonomía y descentralización en las esferas política, administrativa y fiscal.

Los artículos 306 y 307, son los que determinan los procesos a seguir con respecto a la conformación de nuevas entidades territoriales, y en ellos la jurisprudencia ha encontrado inconsistencias, puesto que el texto constitucional se deduce que existen dos conceptos de la misma. Por una parte, el Artículo 286 se refiere a Región como Entidad Territorial con todas las características que ello implica y por otra parte, el Artículo 306 define las Regiones Administrativas y de Planificación como las conformadas por la unión de dos o más Departamentos, y para marcar más la confusión el Artículo 307 hace referencia a que el desarrollo de la Región estará condicionado por la LOOT.

Como se ha expuesto, la Ley 1454 de 2011 (LOOT) no cumplió con el mandato constitucional de regular el desarrollo legislativo de la Región, contenida en el Artículo 306,

porque además, la Constitución no determina con claridad si su desarrollo es competencia de leyes ordinarias o de la LOOT. Si bien esta ley orgánica trae a colación las Regiones de Planeación y Gestión, también lo es que su desarrollo es muy básico y no logra ampliar el concepto de región como entidad territorial (RET).

En opinión de Pérez-Prieto (2020), en la actualidad existe una tensión doctrinal entre *la región* y el *departamento*, que produjo un texto constitucional ambiguo. El jurista sostiene que el texto constitucional contempla la *Región* como dos organizaciones simultáneas: una de tipo administrativo, con funciones asociativas para la promoción del desarrollo y preferencialmente desarrollada por la LOOT, enunciada como la Región Administrativa de Planificación (RAP); y la otra, un nivel de gobierno fundado en la maduración de la RAP, cuya creación tiene reserva de Ley y es preferentemente desarrollado por la Ley 1962 de 2019 que son las Regiones de Entidad Territorial (RET) (Pérez-Prieto, 2020).

Esto quiere decir, que se abre un escenario, con la aprobación de la Ley Orgánica de Regiones (2019), en el que comienzan a prevalecer otros criterios para el ordenamiento del territorio en el país, distintos a los paradigmas que tradicionalmente se han tenido en cuenta (Desarrollo endógeno y desarrollo sostenible e integral). Por otra parte, existen rasgos particulares sobre el funcionamiento de las RET que podrían ser problemáticos y merecen un análisis detallado.

### **5.1 Con respecto a la descentralización y autonomía administrativa**

El artículo 287 de la Constitución establece los derechos que tienen las entidades territoriales, que gozarán de autonomía para la gestión de sus intereses y podrán gobernarse por autoridades propias.

Para el caso de las RET, la Ley orgánica de regiones determina que tendrá un Gerente Regional quien no es más que un gobernador de los departamentos que constituyen la RET, elegido por la Junta Regional para ejercer dicho cargo. Siendo los gobernadores funcionarios elegidos por voto popular, la pregunta que surge (Pérez-Prieto, 2020) es si pueden ser autoridades propias, al haber sido nombrados en un nivel inferior al de la región y si podría ser una autoridad propia un funcionario que por Ley, desempeña funciones jurisdiccionales en dos entidades territoriales de forma simultánea.

Por otra parte, la autonomía jurídico-constitucional de las entidades territoriales, es competencia de las Asambleas Legislativas de Regiones, aunque la Ley de Regiones (1962) no especifica claramente sus facultades que por lo demás, son compartidas con los congresos nacionales en la expedición de los Estatutos de Autonomía, que fungen como carta fundamental a nivel regional.

Pero además de lo anterior, es de considerar que el ordenamiento jurídico como lo establece la constitución señala que las autoridades propias de las administraciones territoriales serían los alcaldes y gobernadores, y que además los cuerpos deliberativos encargados del control político y de la expedición de normas en su jurisdicción serían las Asambleas departamentales y los Concejos municipales. En este orden de ideas, la Ley de Regiones propone una figura exótica que funja como cuerpo deliberativo que sería la Junta Regional la cual funcionaría de forma delegada

y no directa como las Asambleas. El vacío jurídico que se presenta es que no se especifican en mayor medida sus competencias relacionadas con el control político o con la expedición de normas, por lo que el cuestionamiento radica en definir claramente si las juntas regionales serían simples espacios de evaluación de la gestión del Gerente regional o serían además organismos de origen delegado con competencias conexas a la de los Concejos y Asambleas.

La misma lógica podría aplicarse con respecto al Régimen de Áreas Metropolitanas (Ley 1625 de 2013) que en su artículo 14 designa como órganos de dirección y administración a una Junta Metropolitana, su presidente, el director y las unidades técnicas indispensables para el cumplimiento de sus funciones. La Junta Metropolitana es la encargada de aprobar los proyectos de Acuerdo Metropolitano y tiene entre sus funciones, emitir el Plan de Desarrollo Metropolitano que deberá armonizar con el Plan Estratégico Metropolitano de Desarrollo, la racionalización de la prestación de los servicios públicos, la ejecución de obras de interés metropolitano, la protección de los recursos naturales, manejo y conservación del ambiente, adoptar políticas de movilidad y transporte, y expedir en materia fiscal, el presupuesto anual de gasto e ingresos del área (Artículos 15 a 22). Pero como en el caso de la Ley de Regiones, el Régimen de Áreas metropolitanos no especifica claramente cómo serían los procesos de armonización de las políticas municipales, a través de los concejos y los acuerdos de las asambleas departamentales, ni tampoco define los mecanismos por los cuales se integrarían los respectivos planes de ordenamiento territorial POT al Plan Estratégico Metropolitano, por lo que podrían presentarse conflictos intersectoriales en detrimento de la autonomía de los municipios integrantes de la nueva área metropolitana.

De lo anterior se deduce que “la necesidad de integrar cualquier sistema urbano a una ordenación global del territorio a escala macro-urbanística, ha propendido por la cada vez más evidente limitación de la facultad de ordenamiento urbanístico municipal”, (Rincón & Cabezas, 2020, pág. 58) al reducir los márgenes de discrecionalidad con los que cuentan los municipios al momento de confeccionar sus POT, elemento central del derecho urbanístico colombiano.

Estos y otros cuestionamientos sobre los que en su momento se pronunciará la Corte Constitucional, han comenzado a surgir sobre el engranaje de las RET y las Áreas Metropolitanas en el sistema territorial colombiano. Entre otros interrogantes por solucionar, estarían, además, lo relacionado con el uso del suelo en los territorios, lo que significa conjugar las Leyes de Regiones 152 y 388 de 1997. Con respecto al sistema electoral, también existen asuntos por resolver como por ejemplo la circunscripción nacional del Senado que tendría que modificarse y la jerarquía y correlación de los estatutos regionales con respecto a los planes departamentales de desarrollo y los Planes Estratégicos de Desarrollo de las Áreas Metropolitanas. Cabe señalar que de todas formas, la Ley de Regiones en su artículo 15 establece como medida de desarrollo y armonización de la legislación territorial, la expedición de un código de régimen departamental y un código de régimen municipal que integre y armonice la legislación vigente sobre la materia, que deberá aprobar el Congreso de la República.

## **5.2 Con respecto a la descentralización y autonomía fiscal**

Como se ha señalado, el artículo 287 constitucional establece unos derechos de las entidades territoriales, que en lo financiero, implican el derecho a administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales.

Si bien la Ley de Regiones cumple un mandato constitucional, este tan solo prescribe su creación, sin ampliar el desarrollo de sus derechos vía Ley orgánica, especialmente en lo que tiene que ver con aspectos financieros y tributarios que, en últimas, constituyen la autonomía material de las nuevas entidades territoriales que se conformen, por lo que es pertinente analizar este punto en la Ley de Regiones y el Régimen de Áreas Metropolitanas.

Con respecto a la financiación de las RET, la Ley 1962 de 2019 establece que:

Los recursos de inversión de la Región Entidad Territorial (RET) provendrán de los aportes de las entidades territoriales que concurran en su conformación, los recursos provenientes del crédito público y la cofinanciación del presupuesto general de la Nación y de otras fuentes de financiación territorial, las donaciones en su favor y los demás que establezca la constitución y la ley, en concordancia con sus funciones. (Artículo 13)

En lo que tiene que ver con los recursos que financian de las entidades territoriales, la Corte Constitucional clasifica los ingresos corrientes, en términos generales como *endógenos* y *exógenos* (sentencias C-423 de 1995, C- 262 d3 2015). Los primeros se refieren a los recursos captados a través del recaudo tributario o actividades comerciales con participación pública cuya intervención es restringida por el legislador. Los ingresos *exógenos*, por su parte, comprenden las rentas originadas por actividades externas a la jurisdicción territorial que se perciben por expresa disposición constitucional. Entre ellos figuran: el Sistema General de Participaciones (SGP) y el

Sistema General de Regalías (SGR), recursos que, a pesar de ser de los territorios, están sujetos en su totalidad a destinaciones y reglamentaciones legales, que limitan la autonomía para destinar su inversión.

Con respecto a las Áreas Metropolitanas, la Ley 1625 de 2013 establece, además de los recursos endógenos que puedan percibir, la destinación del “porcentaje de los aportes de participación que establezcan los acuerdos municipales, de conformidad con el artículo 25 de la Ley 1454 de 2011 (LOOT)” y como recursos exógenos, “las partidas presupuestales que se destinen en los presupuestos nacionales, departamentales, distritales, municipales o de las entidades descentralizadas del orden nacional, departamental, distrital o municipal” (Artículo 28 Ley de Regiones). Existe un vacío normativo en la ley, puesto que no se especifica claramente los porcentajes que se destinarían para las nuevas entidades; las decisiones en materia presupuestal para las Áreas Metropolitanas, dependerían de otras instancias, y tanto las Asambleas como los Concejos y las entidades descentralizadas, priorizarían sus respectivos territorios para la ejecución de programas de inversión.

En cuanto a la participación de las rentas nacionales, existen dificultades para las entidades territoriales en cuanto a su obtención que, en muchos casos, “resulta incluso más problemática que la obtención de rentas propias” (Lippe de Castro, 2010, pág. 59) puesto que es el nivel central de gobierno el que toma las decisiones con respecto a la destinación de estos recursos y tanto la constitución como otras normativas vigentes, han implementado un sistema de financiación de SGP y SGR bajo el esquema clásico departamentalizado de ordenamiento territorial.

Otro factor preocupante es la limitación para participar de las rentas de regalías, que será marginal y residual en comparación con los demás niveles de gobierno, ya que las únicas entidades territoriales habilitadas legalmente para participar de ellas, son los Municipios, Distritos y Departamentos, con la excepción del 3% que se destina a gastos de funcionamiento del sistema.,

De otro lado, es necesario aclarar que la autonomía financiera de una entidad territorial depende de la diferencia entre sus ingresos totales, los recursos exógenos y los gastos de funcionamiento, lo que determina que la autonomía de una RET, así como de cualquier otra entidad, depende de sus ingresos tributarios que son de carácter endógeno y se destinan a los programas de desarrollo que diseñe la entidad (Lippez de Castro, 2010). Sin embargo, la Ley de Regiones no considera este aspecto al definir las funciones de las RET, en iguales condiciones que sus pares departamentales, distritales o municipales, “lo que reduce a las RET a una entidad de segundo orden en la participación de las dos principales fuentes de financiación de recursos exógenos del sistema presupuestal colombiano” (Lippez de Castro, 2010).

En efecto, existe una ambigüedad en los sistemas de participación de las entidades territoriales en las rentas nacionales (SGR Y SGP), que viene desde la constitución misma, puesto que se puede encontrar que el concepto Región es entendido por la constitución económica del Título XII de la Carta Política de forma distinta al que lo hace la constitución territorial. El texto del artículo 356 constitucional modificado por el acto legislativo 01 de 2001, señala que la RET no es sujeto de financiación de las rentas nacionales por concepto de SPT, por lo que existe la duda sobre la legalidad de las disposiciones orgánicas contenidas en la Ley de Regiones (2019) para la financiación de las RET con cargo a estos recursos. Por otro lado, el artículo 361 de la

El Reconocimiento legislativo de Nuevas Entidades Territoriales en Colombia: – Tesis de Grado  
Eduardo Errada Rodríguez – Maestría en Derecho Público- Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. U de Caldas.  
Constitución, reformado por el acto legislativo 5 de 2011, sí establece dos fondos de financiación de proyectos de naturaleza regional; no obstante, no define región y delega en la Ley 1530 las condiciones para financiar tales proyectos.

Como consecuencia, se generarían impactos financieros en los municipios y departamentos que participan actualmente del presupuesto público a través del SGP, puesto que la Ley de Regiones y el Régimen de Áreas Metropolitanas no especifican cuál sería la participación del crédito público en su financiación, tema que fue debatido por parte del Ministerio de Hacienda y el Departamento de Planeación en el congreso durante el trámite del proyecto de la Ley de Regiones, enfatizando además que la creación de nuevas entidades territoriales, que entran a participar de los mismos recursos existentes hasta ahora, reduciría ostensiblemente el presupuesto para las demás entidades, impactando la disponibilidad financiera para cumplir sus programas de gobierno.

A partir de lo expuesto, se puede concluir que la participación de las rentas nacionales, así como las demás debilidades presentadas en materia financiera para las nuevas entidades territoriales que se conformen, deberán superarse mediante una reforma constitucional con el fin de armonizar las competencias de las entidades territoriales, -independientemente de cuales sean- a los recursos a que tienen derecho, con el fin de profundizar el proceso descentralizador y fortalecer uno de los factores decisivos de la autonomía que tradicionalmente ha sido monopolizado por el gobierno central. En este sentido las Leyes de Región y el Régimen de Áreas Metropolitanas, adquieren un valor agregado en términos del debate sobre su autonomía financiera.

La discusión que se realiza actualmente desde la doctrina sobre el ordenamiento territorial en Colombia, y que tiene que ver con el proceso de descentralización es en qué medida se profundiza este proceso con la expedición de leyes para el reconocimiento de nuevas entidades territoriales. Para algunos expertos (Covilla, 2020) (Pérez-Prieto, 2020) las disposiciones normativas de la Ley de Regiones (1962) que deberían definir de manera específica los efectos que tienen con respecto a la descentralización, paradójicamente presentan ambigüedades al respecto. Por eso consideran que “su aporte inédito, lo configura la reapertura de un debate aplazado por 20 años hasta la expedición de la LOOT y reducido con la Ley 1454 a mecanismos de asociación” (Pérez-Prieto, 2020, pág. 13), es decir, sin tener en cuenta la participación en las rentas nacionales, la distribución de funciones con los recursos necesarios, la construcción de estructuras propias de gobierno, la autonomía para planificar su desarrollo, como herramientas necesarias para ampliar la descentralización y autonomía fiscal de las regiones.

Se podría decir que la financiación de los entes territoriales y la distribución de recursos, ha sido uno de los grandes tropiezos que ha tenido la descentralización en Colombia, y fuente de enconados debates entre los órganos legislativos que, en últimas ha sido una de las causas del atraso jurídico en materia de ordenamiento territorial en el País.

#### **5.4 Otras deficiencias en cuanto a autonomía y descentralización**

Para algunos analistas, la Constitución de 1991 es una colcha de retazos, al tratar de conjugar la fórmula de Estado Unitario y a su vez otorgar autonomía y descentralización a los entes territoriales. “Este predicamento resulta un tanto dislocado en la práctica como en la fundamentación teórica constitucional y legal, puesto que esta curiosa mixtura de Estado Unitario

El Reconocimiento legislativo de Nuevas Entidades Territoriales en Colombia: – Tesis de Grado  
Eduardo Errada Rodríguez – Maestría en Derecho Público- Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. U de Caldas.

con caracterizaciones de Estado Autónomico y Estado-Región, hace poco probable mantener una fórmula única de Estado” (Vásquez J. , 2014, pág. 58), aunque es claro que el actual Estado colombiano, se enfoca al fortalecimiento de un Estado con autonomía regional, que a un Estado unitario con centralismo legislativo, judicial, financiero y fiscal, como predica el constitucionalismo colombiano y se sustenta y defiende por un sector considerable de la doctrina *ius-publicista* colombiana.

Sin embargo, al considerar que es el texto constitucional el único encargado de definir las directrices que rigen la organización y legislación del País, y que es el Artículo 1 el que define los principios que señalan la ruta que deberá seguir todo el aparato estatal, a pesar de las contradicciones que puedan existir en su análisis individual, ya que cuentan con un contenido abierto y general, “se debe garantizar siempre su adecuada interpretación, para así, delimitar su eficacia y garantizar su armónica coexistencia dentro del ordenamiento jurídico” (Castañeda, 2014, pág. 26). Esta situación ha sido entendida por la jurisprudencia constitucional e interpretada de la siguiente forma:

Este es el significado de la expresión contenida en el artículo 287 de la CP según la cual “las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley”. Es por estas características que “estima la Corporación que la Carta Política no definió el grado de autonomía que le atribuyó a las entidades territoriales, delegando en el legislador tal competencia. Así las cosas, el grado de autonomía que tienen los entes territoriales en el Estado Colombiano, lo califica directamente la ley. Dicho en otros términos, la autonomía territorial es relativa puesto que se concibe dentro de un Estado unitario [...]. [Sentencia C- 1258 de 2001 (M.P Jaime Córdoba Triviño)].

Además, la misma sentencia señala que “el legislador está autorizado para fijar los alcances de la autonomía territorial, dentro de los límites mínimos y máximos que señala la Constitución – en un extremo, el núcleo esencial, y en el otro, el límite dado por el carácter unitario del Estado-, los cuales no podrá sobrepasar. Entre estos dos límites el legislador, en ejercicio de su potestad de configuración, se desplaza para fijar el grado de autonomía en cada materia o asunto a cargo de las entidades territoriales” [Corte Constitucional. Sentencia C-1258 de 2001 (M.P Jaime Córdoba Triviño)].

Con la regulación que se ha establecido en la Ley de Regiones se puede afirmar que la región no se constituye con un nivel de competencias descentralizadas tan alto como en ordenamientos con autonomía política (Covilla, 2020, pág. 58). Es decir, que existe una restricción en la autonomía debido a que las competencias de las regiones colombianas son limitadas a la atribución que les asignen los departamentos, los cuales a su vez dependen de las competencias que el nivel central de gobierno decida descentralizar.

De acuerdo con lo anterior, los derechos que le fueron atribuidos constitucionalmente a las entidades territoriales mediante el Artículo 287 de la constitución, no pueden ser modificados por una disposición legal ordinaria. Entre esos derechos, figuran el de gobernarse por autoridades propias, administrar sus recursos, establecer tributos y ejercer las competencias que les corresponden, para el desarrollo de sus localidades.

#### **5.4.2 La figura de los determinantes de ordenamiento territorial**

La ordenación del territorio es una función ligada al concepto de autonomía local. Sin embargo, existen conflictos de intereses entre la Administración central y las administraciones

locales, debido a que la ley también establece los determinantes de ordenamiento territorial, figura que fue introducida por el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 como conjunto de “normas de superior jerarquía” que deben ser tenidas en cuenta por los municipios al momento de confeccionar sus respectivos planes de ordenamiento territorial POT.

El ordenamiento territorial de los municipios, incluye entre otros aspectos, la satisfacción de las necesidades de la población, el desarrollo de la industria, la ejecución de proyectos de inversión y el manejo de los recursos naturales, de acuerdo a la distribución de competencias hechas en la LOOT y la Ley 1551 de 2012 “Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”. Pero la Ley orgánica (2011) también otorgó al nivel central, la autoridad para decidir sobre asuntos relacionados con el aprovechamiento de los recursos naturales, los proyectos minero-energéticos, lineamientos para el proceso de urbanización y los principios mínimos de economía como el control sobre el endeudamiento externo, que deben seguir los entes territoriales, delimitando así los alcances que tendrán los Municipios con la figura de los determinantes de ordenamiento territorial.

La discusión teórica en la actualidad se centra en establecer “hasta qué punto estos determinantes condicionan, restringen o limitan la autonomía de las entidades locales, con respecto a sus decisiones para diseñar los POT” (Vásquez I. M., 2019, pág. 47). Es por ello que resulta esencial identificar la naturaleza jurídica, las condiciones de validez formal que tienen los determinantes de ordenamiento territorial en el sistema jurídico colombiano, y los mecanismos mediante los cuales estos determinantes se integran a los respectivos POT y a las nuevas

El Reconocimiento legislativo de Nuevas Entidades Territoriales en Colombia: – Tesis de Grado  
Eduardo Errada Rodríguez – Maestría en Derecho Público- Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. U de Caldas.  
disposiciones fijadas por la Ley Orgánica de Regiones (2019) sin perjuicio de una verdadera autonomía de los entes regionales.

En efecto, la figura de los determinantes de ordenamiento territorial, se ha convertido en un tema de gran interés en la actualidad, como escenario de confrontación frente a la autonomía de los territorios, dados los constantes conflictos interinstitucionales y sociales ocasionados por las intervenciones de la Administración central en las diferentes regiones del país, restringiendo las decisiones locales sobre la planeación y organización de sus territorios. “Esta situación de conflicto se ve profundizada aún más por la falta de precisión de muchas de las competencias atribuidas a los diferentes niveles de la Administración pública” (Vásquez I. M., 2019, pág. 261)

A pesar de que los determinantes puedan ser necesarios para garantizar la alineación y coherencia de los distintos niveles de la administración pública, con respecto al ordenamiento del territorio y el ordenamiento urbanístico, a los conflictos de intereses que se generan y la reducción de los márgenes de discrecionalidad con que cuenta el Municipio para confeccionar los POT, toda vez que esta es una competencia considerada por una gran parte de la doctrina como “exclusiva” del municipio.

En efecto, en los procesos de ordenamiento jurídico del territorio, confluyen distintos intereses, tanto de políticas sectoriales como de niveles de gobierno (Rincón & Cabezas, 2020), que deberían concertarse y coordinarse desde las distintas instancias y no imponerse como ocurre con el nivel municipal. Al establecer la figura de los determinantes, enunciados en el artículo 10 de la Ley 288 de 1997, el legislador intentó definir los mecanismos de coordinación en la ordenación del territorio. “Sin embargo, la jurisprudencia no ha desarrollado en profundidad esta

figura, y se requiere de una conceptualización de esta institución jurídica para advertir que por medio de ella no se logra la concertación, sino la imposición de otros sectores o niveles de gobierno sobre el nivel municipal” (Rincón & Cabezas, 2020, pág. 39). Aunque se especifica el principio de coordinación, en tanto que se encuentran alineados los intereses, la participación del ente local en las decisiones de quienes adoptan los determinantes, es muy limitada.

En este escenario, la autonomía territorial se ha visto limitada por el contraste dialéctico normativo que supone la confluencia de diversos intereses locales, metropolitanos, regionales, y nacionales en cabeza del nivel central de la Administración con la figura de los determinantes (Vásquez I. M., 2019). Esta figura condiciona las decisiones de planificación y ordenamiento del territorio regional a intereses sectoriales relevantes desde una perspectiva supralocal, relativos, entre otros asuntos, a la conservación del medio ambiente, la salvaguarda y el aprovechamiento de las áreas e inmuebles considerados como patrimonio histórico y cultural, el señalamiento y localización de infraestructuras básicas, o incluso el aprovechamiento de los recursos del subsuelo (Vásquez I. M., 2019, pág. 261).

Por tanto, se precisa realizar una conceptualización de la concurrencia y comprender la necesidad de concretar la coordinación en la ordenación territorial, así como los mecanismos de coordinación establecidos en el ordenamiento jurídico. Frente a la gestión de un territorio, deben integrarse distintos sectores y niveles de gobierno, lo cual requiere mecanismos de coordinación que permitan que todos los actores involucrados, puedan participar en la toma de decisiones.

### **5.5 La Participación Ciudadana en el ordenamiento territorial colombiano**

Hasta inicios de los años 70's del siglo pasado, la planificación del territorio se realizaba con base en el “paradigma tradicional, heredero de una tradición positivista que miraba el territorio principalmente como un espacio físico, sometido al principio del determinismo, cuyo cambio podía ser el resultado de una intervención exógena” (Velasquez, 2011, pág. 3). En este contexto, la planificación estaba a cargo de personal técnico especializado en fórmulas para controlar el cambio espacial. Es por eso que se considera la incorporación de la participación ciudadana en la confección de los planes de ordenamiento territorial como algo inédito y un cambio de paradigma necesario a partir del reconocimiento de que el territorio no es solo un espacio geográfico sino también producto de la interacción social, sometido a leyes probabilísticas con un alto margen de incertidumbre.

En este sentido, el cambio territorial es entendido como un efecto de dinámicas endógenas, ligadas al cruce de intereses y estrategias de diferentes actores. Es por ello que se plantea como alternativa para profundizar la democracia y la autonomía territorial, la participación conjunta de los actores individuales y colectivos, en los procesos de planificación y ordenamiento del territorio (POT) que son producto de narrativas, intereses y estrategias de diferentes sectores. Es algo que implica una relación entre el Estado y la sociedad civil, en el que esta última actúa por iniciativa propia a través de personas u organizaciones de base social, orientada a la defensa de intereses, la formulación de iniciativas o la exigencia de una acción específica por parte de las administraciones locales.

Al Estado por su parte, le corresponde crear canales específicos de intervención y veeduría ciudadana, sometidos a una regulación explícita, con el propósito de definir los términos en que la población pueda participar de los procesos de ordenamiento y planeación del territorio. En otras palabras, “la planeación es un escenario técnico-político de negociación entre diversos actores siendo el planificador un actor más” (Velasquez, 2011, pág. 3).

De otro lado, resulta oportuno abordar otras visiones respecto al desarrollo territorial en Colombia. Algunos teóricos (Carrión, 2008) (Gómez, 2012) (Alvarez, 2006) (Trujillo, 2007) que han analizado socio-jurídicamente el proceso de ordenamiento territorial, consideran que si bien la normatividad es esencial para configurar nuevos escenarios territoriales para garantizar el desarrollo equitativo de las regiones en Colombia, estos procesos deben ir acompañados de mayor protagonismo de parte de las organizaciones de la sociedad civil, por lo que resultará oportuno analizar las garantías que la normatividad vigente establece para profundizar la democracia participativa con respecto al ordenamiento territorial en Colombia.

La institucionalización de la participación en diferentes campos, comienza propiamente en Colombia desde los años 80's del siglo pasado, con desarrollos normativos a su favor, que consagraron el derecho de los ciudadanos a participar en distintos espacios decisorios, en particular en los que tienen que ver con la planeación y el ordenamiento territorial mediante la oferta de parte del Estado de distintas instancias participativas consagradas en Ley 388 de 1997, la Ley 152 de 1994, la Ley de Medio Ambiente, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y normas conexas.

De igual manera, existen espacios de participación cuyo funcionamiento afecta directa o indirectamente al territorio, aunque no fueron diseñados específicamente para el ordenamiento territorial, como por ejemplo, los Consejos de Política Social, las veedurías ciudadanas o los Comités de Desarrollo y control Social de los servicios públicos domiciliarios.

Sin embargo, estos dispositivos legales como instrumentos que garantizan la participación ciudadana no han sido plenamente utilizados por parte de las instituciones y la población, por lo que se considera que estos espacios han tenido poca incidencia en los procesos de discusión de los planes de ordenamiento territorial. Esto se debe a la falta de interés por parte de los funcionarios públicos en abrir espacios de participación para la población en los procesos de ordenamiento de su territorio, ya que consideran que este es un proceso que requiere conocimiento técnico y por tanto, subvaloran el conocimiento que tiene el ciudadano común sobre su entorno, producto de la historia, la cultura y la experiencia de sus habitantes.

La garantía de autonomía territorial depende de la participación de los municipios en todo lo que les concierne, incluyendo la participación ciudadana, por cuanto las comunidades que lo integran son las que mejor conocen su territorio, potencialidades y necesidades más apremiantes. Uno de los aspectos que más decisivamente impacta el interés local tiene que ver con el ordenamiento del territorio en general y con el ordenamiento urbanístico que es responsabilidad directa del municipio.

Con respecto a la conformación de Áreas Metropolitanas, el Artículo 319 de la constitución establece que los procesos de metropolización deberán ser sometidos a consulta popular entre los pobladores de los municipios interesados en conformar un área metropolitana. Para el caso de

El Reconocimiento legislativo de Nuevas Entidades Territoriales en Colombia: – Tesis de Grado  
Eduardo Errada Rodríguez – Maestría en Derecho Público- Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. U de Caldas.  
Caldas, la conformación del área metropolitana se ha quedado en la elaboración de un Plan Estratégico, elaborado por entidades y técnicos expertos en la materia, pero sin que haya mediado una concertación con las comunidades de los municipios que la integrarían, para conocer su opinión al respecto y sin un plan de consulta popular como señala la ley (FINDETER, 2014).

De otro lado, está la participación ciudadana en la toma de decisiones, por lo que se plantea que para abordar la Metropolización de una región es preciso establecer una relación entre los planes de ordenamiento y las premisas de un desarrollo sostenible e integral que incluyen tanto aspectos ambientales, como socioeconómicos y de convivencia emanadas de una sociedad democrática en un sentido amplio de la palabra. En otras palabras, las acciones que se emprendan para modificar el territorio, deben tener un propósito claro en favor del interés general, o mejor, de la garantía de protección del bienestar del colectivo, sin que ello vaya en detrimento de las libertades individuales.

De otro lado, existen aportes desde la doctrina que cuestionan un ordenamiento jurídico homogéneo para todos los territorios, y sugieren que se deberían emitir normas más específicas de acuerdo a las necesidades de las distintas regiones que forman parte del territorio nacional, principalmente en lo que tiene que ver con la destinación de recursos para implementar los respectivos planes de desarrollo.

De acuerdo con Lippez de Castro (2010) al estudiar casos comparados con otros países, se ha descubierto que la tipología sobre el Estado regional es que el recetario homogéneo de una legislación nacional, sin tomar en cuenta sus contextos económicos, sociales y culturales, no tienen cabida en estos Estados. Considera el Jurista que no se pueden escindir “las

El Reconocimiento legislativo de Nuevas Entidades Territoriales en Colombia: – Tesis de Grado  
Eduardo Errada Rodríguez – Maestría en Derecho Público- Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. U de Caldas.  
recomendaciones que tradicionalmente se han señalado sobre la homogeneización del derecho y considerar la aplicabilidad de normas diferenciadas dependiendo de los territorios en los que se aplican” (Lippez de Castro, 2010).

El ordenamiento territorial, es visto como una genuina competencia del orden local, puesto que las comunidades son las que mejor conocen el territorio, sus potencialidades y la forma de atender las necesidades de la población que allí se asienta. Esto es confirmado por la Corte Constitucional, al considerar que “la ordenación urbanística es una función ligada al concepto de autonomía local. Sin embargo, esta vinculación no solo comprende una relación de carácter jurídico, sino que también contiene un vínculo sociológico entre las comunidades y el lugar donde se asientan como elemento definidor de su identidad cultural” [Corte Constitucional: Sentencia C-795 de 2000 (MP. Carlos Gaviria Díaz)].

Se precisa, por tanto, partir de consideraciones críticas que sostienen que “es preciso que el ordenamiento territorial en Colombia, esté acompañado de la generación de escenarios de discusión de carácter incluyente y ampliamente participativo, con garantías de igualdad y solidaridad” (Del-Rio-Hernández, 2002) que permitan el diseño e implementación de un marco normativo enfocado hacia el ordenamiento territorial de las regiones, tomando como garantía de su desarrollo el empoderamiento de las bases populares (Alvarez, 2006). En palabras de Orlando Fals Borda (1989, 2000), destacado académico en la materia, “la base (del desarrollo de las regiones) está en el desarrollo de la autonomía regional, el control ciudadano del poder y una amplia inclusión y participación popular en las decisiones.” (Fals-Borda, 1989) (Fals-Borda, O, 2000).

Es de resaltar en el marco del programa del actual gobierno, de estructurar el plan nacional de desarrollo de forma concertada, ampliando el rango de participación de las comunidades mediante los “diálogos vinculantes” que recogerían las prioridades de las poblaciones en sus regiones, líderes sociales, juntas de acción comunal y organizaciones de la sociedad civil con respecto a las políticas de inversión en sus respectivos territorios, lo que representa un hito histórico en un país marcado por el centralismo estatal y la imposición “desde arriba” de los planes de desarrollo. Sin embargo, es un gobierno que apenas inicia y queda un largo camino por recorrer por lo que es necesario esperar para comprobar su efectividad en el cumplimiento de los programas en materia de desarrollo para el país de forma concertada.

## **Conclusiones**

1. La pregunta problema que motivó el presente estudio, -sobre si existen las condiciones jurídicas para el reconocimiento y la implementación de nuevas entidades territoriales en Colombia, para fomentar la descentralización administrativa, la autonomía y la integración regional tal como lo prescriben los artículos 286 y 306 de la Carta Política de 1991,- se ha respondido a partir de la revisión de la normatividad que, desde la expedición de la Constitución Política de 1991, ha regulado el sistema de ordenamiento territorial en Colombia. En la descripción general, se han podido encontrar tensiones, déficits jurídicos y vacíos legislativos en los distintos instrumentos normativos existentes, que han dificultado el proceso de ordenamiento del territorio en el país conservando los principios superiores de autonomía, descentralización y participación ciudadana en la toma de decisiones.
2. En cumplimiento del objetivo general, se pudo establecer que las deficiencias normativas con respecto al ordenamiento territorial en Colombia, tienen su origen en las imprecisiones que existen en el texto constitucional que, como se expuso, es una especie de colcha de retazos, al conjugar la fórmula de Estado Unitario y Estado Autónomico o Estado-Región, un predicamento dislocado que tanto en su fundamentación teórica constitucional y legal como en la práctica dificultan sostener una fórmula única de Estado. Esto quiere decir que los principios de descentralización y autonomía, son incompatibles y colisionan con las barreras que impone una República Unitaria como la colombiana, aunque la Corte Constitucional en su jurisprudencia ha tratado de zanjar la situación restringiendo la interpretación de estos principios a los límites del Estado Unitario.

3. Esta situación previa en materia de ordenamiento territorial, presenta inconvenientes por la remisión expresa que hace la Carta Política a la Ley orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) delegando en el Legislador la responsabilidad de zanjar la colisión entre los principios de autonomía y descentralización con la figura de Estado Unitario. Sin embargo, la Ley como encargada de cumplir los mandamientos constitucionales, no ha podido suplir completamente los vacíos que impiden el desarrollo de diferentes escenarios en el territorio colombiano, y poder cumplir con el precepto de construir un ordenamiento territorial diverso que se ajuste a las diferentes realidades de la geografía y la población colombiana, en el marco de la descentralización y la autonomía de las entidades territoriales.
  
4. Esto explicaría inicialmente el déficit jurídico que han dejado la Ley Orgánica y que obstaculizó la conformación de nuevas entidades territoriales. De hecho, la LOOT fue el primer intento de regular el ordenamiento territorial en Colombia, aunque se limitó a enunciar figuras de esquemas asociativos de Entidades Territoriales, que podrían constituirse como mecanismos para lograr la integración de las regiones, pero esta ley no desarrolló de forma clara y precisa el marco legal por el que se regirían las Regiones y provincias, así como las nuevas entidades territoriales que se conformarían, con derecho a tener personería jurídica, autonomía y patrimonio propio, contemplado en la Constitución política de 1991 (Artículo 287). Por otra parte, las críticas que en su momento se le hicieron, tuvieron que ver con una escasa reforma que se hizo mediante esta Ley a las competencias departamentales y su difícil diferenciación con la de los municipios por lo que se podían percibir duplicidad de funciones entre los citados niveles de gobierno.

El déficit jurídico pendiente, trató de solventarse mediante la Ley de Regiones que amplía el rango de las nuevas entidades territoriales para constituir las como niveles de gobierno con todos los derechos consagrados en el artículo 287, otorgándole unas atribuciones a las RET pero que no establecen claramente la diferencia con respecto a cada uno de los niveles de gobierno ni especifica los porcentajes de los recursos destinados a su financiación.

5. Ha existido por tanto, una imprecisión y falta de cobertura legislativa de las diferentes Leyes orgánicas de ordenamiento territorial que han tenido vigencia en Colombia, dejando una serie de vacíos normativos en cuanto al carácter de las entidades territoriales de las regiones y provincias, la distribución de competencias, los determinantes de ordenamiento territorial, el régimen administrativo y fiscal de las Áreas metropolitanas, las Regiones Entidad Territorial (RET) y los territorios indígenas, generando una serie de imprecisiones que requieren ser superadas con miras a una estabilidad y seguridad jurídica del sistema de ordenamiento territorial del país.

En otras palabras, ha existido un déficit legislativo en cuanto al reconocimiento de nuevas formas de organización de los entes territoriales, como regiones y áreas metropolitanas, que plantean, por primera vez desde la expedición de la Constitución de 1991, la creación de entes con un nivel de gobierno diferentes a los departamentos y municipios de Colombia, pero como se demostró a lo largo de la presente investigación, la presencia de inconsistencias y vacíos que afectan los principios constitucionales de descentralización, autonomía y participación ciudadana en la toma de decisiones para el ordenamiento territorial en el País, siguen siendo

tema de debate ante la urgencia de que el legislador expida las normas necesarias para su correcta implementación.

### **Bibliografía**

- Alvarez, R. (2006). *Democracia participativa, estructura y dinámica política*. México: Disponible en: [cienciapolitica.4t.com/main.html](http://cienciapolitica.4t.com/main.html).
- Amaya, P. J. (2002). *Colombia, un país por construir: Problemas y retos presentes y futuros para la sociedad solombiana*. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- Carrión, G. (2008). Debilidades del nivel regional en el ordenamiento territorial colombiano. Aproximación desde la normatividad política administrativa y de usos del suelo. *Arquitectura, ciudad y entorno*, 2(3), pp. 34-57.
- Castañeda, L. (2014). *El Ordenamiento Territorial en Colombia: Elementos para su desarrollo*. Bogotá, Colombia: Universidad Católica de Colombia. Bogotá, Colombia: Tesis de Grado .
- Castro, J. (1998). *Descentralizar para pacificar*. Bogotá, DC.: Planeta.
- Colombia, Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Constitución Política de Colombia del 4 de Julio de 1991*. Bogotá: Legis.
- Congreso de Colombia. (1997). *Ley 388 de 1997*. Bogotá, Colombia: Diario Oficial.
- Congreso de Colombia. (2019). *Ley 1962 de 2019 Normas orgánicas para la conversión de la Región Administrativa en Entidad Territorial*. Bogotá, D.C: Diario Oficial .
- Covilla, J. (2020). *La Ley de Regiones colombiana de 2019: Reflexiones desde las contribuciones al derecho constitucional comparado de la descentralización*. Bogotá, D.C: Federalismo-it.
- Del-Rio-Hernández, M. A. (2002). El derecho de participación ciudadana en la toma de decisiones públicas en el ámbito municipal. *UCVL, Cuba*, 37-49.
- Eralesarrexte, I. (2004). *Poder Local y democracia participativa en América Latina*. Bogotá, D.C: Fundación para la Investigación y la Cultura.
- Escobar Moncada, F. (2003). *Ordenamiento Territorial, Autonomía y Desarrollo Local en Colombia*. Medellín, Colombia: Instituto de Estudios políticos Universidad de Antioquia.

- El Reconocimiento legislativo de Nuevas Entidades Territoriales en Colombia: – Tesis de Grado  
Eduardo Errada Rodríguez – Maestría en Derecho Público- Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. U de Caldas.
- Estupiñán, L. (2012). *Desequilibrios Territoriales*. Bogotá, Colombia: Universidad del Rosario / Ediciones doctrina y ley.
- Fals-Borda, O. (2000). *Acción y Espacio: Autonomías de la nueva república*. Bogotá, Colombia: Planeta.
- Fals-Borda, O. (1989). Movimientos Sociales y poder Político. *VII Congreso Nacional de Sociología* (págs. 2-69). Barranquilla. : Universidad Nacional.
- FINDETER. (2014). *Plan Maestro Global sobre el marco de desarrollo para el area metropolitana de Manizales*. Manizales: Alcaldia de Manizales/ Embajada Britanica.
- Galiano, G., & Perez, M. (2012). La Naturaleza Juridica de los POT y Urbanismo. *Revista de Derecho y Cambio Social* , disponible en: [www.derechoycambiosocial.com](http://www.derechoycambiosocial.com) .
- Gómez, N. (2012). El ordenamiento territorial en Colombia, una mirada critica a la Ley 388 de 1997. *Revista Opinión Publica*, 1(3) 45-67.
- Gudiño, M. (2015). El Ordenamiento Territorial como política de Estado. *Perspectiva Geográfica*, 20(1), 11-36.
- Guhl, E. (1991). *Escritos Geográficos "Las fronteras Políticas y los Límites Naturales*. Bogotá, Colombia: Edición Fondo FEN. .
- Jiménez, W. (2010). Ordenamiento Territorial: Problema bicentenario. *Diálogo de saberes, Investigaciones en Derecho y Ciencias Sociales*, julio a diciembre 2010 pag. 77 Bogotá, Colombia.
- Lippez de Castro, S. (2010). ¿En qué proporción de las decisiones de política e inversión local en Colombia podrían participar los ciudadanos? Hacia la operacionalización de la autonomía territorial. *Papel Político*, Vol. 15 No. 1 Pp. 87-110 Enero-Junio 2010.
- Molina, B., González, D., Pacheco, A., Afanador, C., & al., e. (2010). *Guía par ala elaboración de proyectos de investigación en Derecho*. Bogotá, Colombia: Universidad Libre, Facultad de Derecho, Centro de Investigaciones Sociojurídicas.
- Morelli, R. (1991). *La revolución francesa y la administración territorial en Colombia: perspectivas comparadas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Nader-Orfale, R. (2020). Ley Orgánica de Regiones: antecedentes y principales aspectos de la Ley 1962 de 2019. *Advocatus*, 18(35), 15-37 <https://doi.org/10.18041/0124-0102/a.35.6896>.

- El Reconocimiento legislativo de Nuevas Entidades Territoriales en Colombia: – Tesis de Grado  
Eduardo Errada Rodríguez – Maestría en Derecho Público- Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. U de Caldas.
- Narváez, J. (2019). Metodología crítica para la investigación científica en derecho. *Revista Pedagogía Universitaria y didáctica del Derecho*, VOL. 6 NÚM. 2 (2019) • PÁGS. 81-95 • DOI 10.5354/0719-5885.2019.55309.
- Pavani, G., & Estupiñan, L. (2016). Mutaciones del Estado unitario en América Latina. Nuevos rasgos metodológicos para el estudio de los procesos de descentralización. *Revista General de Derecho Público Comparado*, no. 19. p. 5-15.
- Pérez-Prieto, D. (2020). *Las entidades territoriales regionales en el ordenamiento territorial colombiano ¿Un paso a la transición hacia el Estado Regional?* Bogotá, D.C: Tesis de Maestría en Derecho / Universidad Nacional de Colombia/ Facultad de Derecho, ciencias políticas y sociales.
- Presaco, C. (2000). *Descentralización, municipio y participación ciudadana*. Bogotá, DC.: CEJA ed.
- Revenga, L. (2007). Las Formas de Estado. En U. Libre, *¿Hacia dónde debe orientarse el modelo territorial en Colombia?* (pág. 31). Bogotá: Universidad de Cádiz/ Junta de Andalucía.
- Rincón, J., & Cabezas, N. (2020). *Ordenación del territorio, ciudad y derecho urbano: competencias, instrumentos de planificación y desafíos*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Rivera-Aguilera, G. (2017). El análisis documental y el Estudio de los procesos de Influencia Global/Local en Políticas Públicas: Una propuesta metodológica. *Psicoperspectivas/ Pontificia Universidad Católica de Valparaíso/ Chile*. , Publicado en : Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0).
- Robledo-Silva, P. (2008). El panorama territorial colombiano. *Revista Derecho del Estado*, pp. 179-181.
- Suelt-Cock, V. (2008). *La Organización Territorial Colombiana frente a la tendencia contemporánea de configuración federal*. Berlín: Universidad de Freiburg, Alemania.
- Trujillo, A. (2007). *Democracia y Territorio: El ordenamiento territorial entre el derecho y la política*. Bogotá, Colombia: Siglo del Hombre, editores.
- Vásquez, I. M. (2019). Los determinantes de ordenamiento territorial como límite a la autonomía local en materia de disposición urbanística del territorio. *Revista digital de Derecho Administrativo*, n.º 22, segundo semestre/2019, pp. 255-295.
- Vásquez, J. (2014). Transición del ordenamiento territorial en Colombia ante el cumplimiento de la vigencia de largo plazo de los planes de ordenamiento territorial (P.OT). . *Inciso*, vo. 16 pp. 16-33.

- Velasquez, F. (2011). *Participación y ordenamiento territorial en Colombia*. . Bogotá, Colombia: Siglo XXI editores. .
- Vesga-Niño, S. (2011). Formas de Estado y Modelo de Ordenamiento Territorial . *El Centauro*, No. 5. Año 3. Universidad Libre 2011.
- Villabella, C. (2012). Los métodos en la investigación jurídica, algunas precisiones. En V. Armengol, *La metodología de la investigación y la comunicación jurídica* (págs. 921-953). La Habana: Félix Varela disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx>.

### Normas Citadas

- Colombia, Asamblea Nacional Constituyente.** (1991). *Constitución Política de Colombia del 4 de Julio de 1991*. Bogotá: Legis.
- Colombia. Congreso de la República. (1981) Ley 38 de 1981 de 26 de Marzo de 1981. [on line] Bogotá. [Citado el 15 de junio de 2022]. Disponible en internet: [ftp://ftp.camara.gov.co/camara/basedoc/ley/1981/ley\\_0038\\_1981.html](ftp://ftp.camara.gov.co/camara/basedoc/ley/1981/ley_0038_1981.html)
- Colombia. Congreso de la República.** (1997). *Ley 388 de 1997*. Bogotá, Colombia: Diario Oficial.
- (1994) Ley 136 de 31 de Mayo de 1994. [on line] Bogotá. [Citado el 16 de octubre de 2022].  
Disponible en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=329>
- (1994) *Ley 152 de 1994* de 15 de Julio de 1994. [on line] Bogotá. [Citado el 20 de agosto de 2022]. Disponible en internet: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/C-1055-12.htm>
- (1997) *Ley 388 de 18 de Julio de 1997*. [on line] Bogota. [Citado el 30 de Septiembre de 2022].  
Disponible en internet: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=339>
- (2011) *Ley 1454 de 28 de Junio de 2011*. [on line] Bogotá. [Citado el 15 de septiembre de 2022].  
Disponible en internet: <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/ley145428062011.pdf>

-----, -----, Ley 1523 de 24 de Abril de 2012. [on line] Bogotá. [Citado el 17 de septiembre de

2022]. Disponible en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=47141>

-----, (2019). *Ley 1962 de 2019 Normas orgánicas para la conversión de la Región Administrativa en Entidad Territorial*. Bogotá, D.C: Diario Oficial .

**Colombia. Corte Constitucional.** Sentencia C-207 de junio 06 de 2000. MP. Carlos Gaviria Díaz. [on line] Bogotá. Disponible en: [https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/C-207-](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/C-207-00.htm#:~:text=Este%20Tribunal%20ha%20establecido%20una,t%C3%ADtulo%20de%20regal%C3%ADas%5B1%5D)

[00.htm#:~:text=Este%20Tribunal%20ha%20establecido%20una,t%C3%ADtulo%20de%20regal%C3%ADas%5B1%5D](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/C-207-00.htm#:~:text=Este%20Tribunal%20ha%20establecido%20una,t%C3%ADtulo%20de%20regal%C3%ADas%5B1%5D).

-----Sentencia C- 1051 de 04 de Octubre de 2001. M.P. Jaime Araujo Renteria. [on line] Bogotá. [Citado el 01 de Julio de 2022]. Disponible en Internet:<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/c-1051-01.htm>

----- (2001). Sentencia C- 1258 de 2001. M.P Jaime Córdoba Triviño Bogotá. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4717>

----- (2012). Sentencia C-489 de 27 de Junio de 2012. M. P. Adriana Guillen Arango. [on line] Bogotá. [Citado el 05 de Septiembre de 2022]. Disponible en internet: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=49369>

-----, -----, Sentencia C – 909 de 2007 de 31 de Octubre de 2007. M. P. Clara Ines Vargas Hernández. [on line] Bogotá. [Citado el 22 de Julio de 2022]. Disponible en internet: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/C-909-07.htm>

-----, -----, Sentencia C-489 de 27 de Junio de 2012. M. P. Adriana Guillen Arango. [on line] Bogotá. [Citado el 05 de Septiembre de 2022]. Disponible en internet: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=49369>

-----, -----, Sentencia C – 1055 de 2012 de 06 de Diciembre de 2012. M. P. Alexei Julio Estrada. [on line] Bogotá. [Citado el 04 de agosto de 2022]. Disponible en internet: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/C-1055-12.htm>

-----, -----, Sentencia C-524 de 01 de Julio de 2013. M. P. Jaime Córdoba Triviño. [on line] Bogotá. [Citado el 30 de agosto de 2022]. Disponible en internet: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=28355>

El Reconocimiento legislativo de Nuevas Entidades Territoriales en Colombia: – Tesis de Grado  
Eduardo Errada Rodríguez – Maestría en Derecho Público- Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. U de Caldas.

----- . Sentencia C- 795 de 29 de Junio de 2000. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz. [on line] Bogotá. [Citado el 07 de Septiembre de 2013]. Disponible en internet: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=5930>

### Anexo 1

Sistema de Información Geográfica para la Planeación y el Ordenamiento Territorial en Colombia.

<b>Norma</b>	<b>Año</b>	<b>Contenido</b>	<b>Observación</b>
Acuerdo 010 de 2016 de la COT	2016	Criterios para la formulación de Planes de Ordenamiento Departamental POD	Lineamientos, criterios y definiciones para la reglamentación de los Planes de Ordenamiento Departamental (POD)
Constitución política de Colombia	1991	Enmarca el régimen territorial definiendo la organización y división Territorial, las entidades territoriales la ley orgánica de Ordenamiento Territorial, la creación de municipios y varias disposiciones referentes a la región administrativa y la planificación.	Representa el mayor soporte para estructurar el ordenamiento territorial por dos principios fundamentales: Un avance en la descentralización y la democracia participativa.
Decreto - Ley 1333 de 1986	1986	Código de Régimen Municipal	Naturaleza, creación y funcionamiento de los municipios.
Decreto 1066 de 2015	2015	Decreto único reglamentario del sector administrativo del interior	Funciones Comisión Ordenamiento Territorial y Creación del observatorio de ordenamiento territorial

<b>Norma</b>	<b>Año</b>	<b>Contenido</b>	<b>Observación</b>
Decreto 1076 de 2015	2015	Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible	Compila las normas de carácter reglamentario que rigen en el sector ambiente y desarrollo sostenible
Decreto 1077 de 2015	2015	Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio	Compila las normas de carácter reglamentario que rigen en el sector vivienda, ciudad y territorio
Decreto 1504 de 1998	1998	Reglamentario de la Ley 388 de 1997 sobre espacio público. Por el cual se reglamenta el manejo del Espacio Público en los Planes de Ordenamiento Territorial.	Reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial
Decreto 1507 de 1998	1998	Planes parciales y a unidades de actuación urbanística contenidas en la Ley 388 de 1997.	Decreto reglamentario de la Ley 388 de 1997 sobre planes parciales y unidades de actuación urbanística. Por el cual se reglamenta las disposiciones referentes a Planes Parciales y a Unidades de Actuación Urbanística, contenidas en la Ley 388 de 1997.
Decreto 151 de 1998	1998	Zonas receptoras generadoras de derecho de construcción.	Se dictan reglas relativas a los mecanismos que hacen viable la compensación en tratamiento de conservación mediante la transferencia de derechos de construcción y desarrollo

<b>Norma</b>	<b>Año</b>	<b>Contenido</b>	<b>Observación</b>
Decreto 1599 de 1998	1998	Participación en plusvalía	Por el cual se reglamentan las disposiciones referentes a la participación en plusvalía de que trata la Ley 388 de 1997

<b>Norma</b>	<b>Año</b>	<b>Contenido</b>	<b>Observación</b>
Decreto 1807 de 2014	2014	Reglamenta la incorporación de la gestión del riesgo en los POT	Reglamenta el artículo 189 del Decreto Ley 019 de 2012 en lo relativo a la incorporación de la gestión del riesgo en los planes de ordenamiento territorial
Decreto 2372 de 2010	2010	Reglamenta el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y los procedimientos generales relacionados con éste	Reglamenta el Decreto Ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto Ley 216 de 2003, en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman
Decreto 3600 de 2007	2007	Reglamentación sobre las determinantes de ordenamiento del suelo rural	Ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo
Decreto 3680 de 2011	2011	Decreto reglamentario de la LOOT	Se reglamenta la ley 1454 de 2011

<b>Norma</b>	<b>Año</b>	<b>Contenido</b>	<b>Observación</b>
Decreto 879 de 1998	1998	Disposiciones referentes al ordenamiento del territorio municipal y distrital y a los planes de ordenamiento territorial	Reglamenta las disposiciones de la ley 388, fijando plazos límites para la realización del P.O.T y define los diferentes aspectos que deben ser estudiados dentro del desarrollo de la formulación del mismo. Resalta la importancia de darle continuidad al P.O.T al ser integrado con otros planes.
Decreto 893 de 2017	2017	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial-:- PDET"	Crea los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) como un instrumento de planificación y gestión para implementar de manera prioritaria los planes sectoriales y programas en el marco de la Reforma Rural Integral (RRI) en articulación con los planes territoriales
Ley 1083 de 2006	2006	Movilidad sostenible y alerta sobre riesgos ambientales	Establece normas sobre planeación urbana sostenible y otras disposiciones. Planes de movilidad sostenible y segura para municipios, distritos y áreas metropolitanas
Ley 1176 de 2007	2007	Sistema General de Participaciones y Normas orgánicas en materia de prestación de los servicios de infraestructura de agua potable y saneamiento básico	Autorizó el uso de recursos del sistema general de participaciones para financiar infraestructura de agua potable y saneamiento básico
Ley 1185 de 2008	2008	Bienes de interés cultural	Modifica y adiciona la Ley 397 de 1997 –Ley General de Cultura– y se dictan otras disposiciones

<b>Norma</b>	<b>Año</b>	<b>Contenido</b>	<b>Observación</b>
Ley 1310 de 2012	2012	Macroyectos de Interés Social Nacional	reglamenta parcialmente la Ley 1469 de 2011 en lo relacionado con los Macroyectos de Interés Social Nacional

Buscar:

<b>Norma</b>	<b>Año</b>	<b>Contenido</b>	<b>Observación</b>
Ley 136 de 1994	1994	Modernización de la organización y el funcionamiento de los municipios	Funciones y competencias de los municipios, categorización, organización y división. Ley de modernización de los municipios
Ley 142 de 1994	1994	Servicios Públicos Domiciliarios	Régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones
Ley 1454 de 2011	2011	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial	Establece normas orgánicas para la organización político administrativa del territorio colombiano relativas a la organización político administrativa del Estado en el territorio; 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.
Ley 152 de 1994	1994	Ley Orgánica del Plan de	Plan de desarrollo municipal, consejos territoriales de planeación y formulación del

<b>Norma</b>	<b>Año</b>	<b>Contenido</b>	<b>Observación</b>
1994		Desarrollo	plan de ordenamiento territorial. Ley orgánica de desarrollo
Ley 1523 de 2012	2012	Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres	Adopta la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.
Ley 1551 de 2012	2012	Modernización de la organización y el funcionamiento de los municipios	Moderniza la organización y el funcionamiento de los municipios
Ley 160 de 1994	1994	Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino	Se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria
Ley 1617 de 2013	2013	Régimen para los Distritos Especiales	Define el regimen de organización y funcionamiento de los distritos especiales. Disposiciones que conforman el Estatuto Político, Administrativo y Fiscal de los distritos
Ley 1625 de 2013	2013	Régimen de las Áreas Metropolitanas	Establece las competencias de las áreas metropolitanas, la definición y expedición de las directrices y orientaciones específicas para el ordenamiento del territorio de los municipios que la integran, con el fin de facilitar la armonización de sus POT. Se incorpora en la legislación los PEMOT.

<b>Norma</b>	<b>Año</b>	<b>Contenido</b>	<b>Observación</b>
Ley 1712 de 2014	2014	Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional	Regula el derecho de acceso a la información pública, los procedimientos para el ejercicio y garantía del derecho y las excepciones a la publicidad de información.
<b>Norma</b>	<b>Año</b>	<b>Contenido</b>	<b>Observación</b>
Ley 1753 de 2015	2015	Plan Nacional de Desarrollo 2014–2018, «Todos por un nuevo país»	Ordenó en el artículo 104, la implementación de un catastro con enfoque multipropósito que trascienda el enfoque fiscal actual y contemple las funciones económicas, sociales y ambientales de la propiedad, como prerequisite para un adecuado ordenamiento del territorio
Ley 191 de 1995	1995	Régimen especial para las Zonas de Frontera	Se dictan disposiciones sobre Zonas de Frontera
Ley 1962 de 2019	2019	Región Administrativa y de Planificación (RAP)	Normas orgánicas para fortalecer la Región Administrativa y de Planificación (RAP), y establecer las condiciones y el procedimiento para su conversión en Región Entidad Territorial (RET), reglamenta su funcionamiento y regula las relaciones entre estas con otras entidades territoriales
Ley 1977 de 2019	2019	Modifica parcialmente la Ley 1176 DE 2007 en lo que respecta al sector de agua potable y saneamiento básico	Deroga el numeral 3 y 4 del artículo 3° y el artículo 5° de la Ley 1176 de 2007

<b>Norma</b>	<b>Año</b>	<b>Contenido</b>	<b>Observación</b>
Ley 2811 de 1974 y decretos reglamentarios	1974	Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables	Regula y ordena los aspectos relacionados con el manejo de los recursos naturales, el ambiente y las áreas de manejo especial.
Ley 388 de 1997 y decretos reglamentarios	1997	Ley de Desarrollo Territorial	Ley de desarrollo territorial. Clasificación del territorio, planes de ordenamiento territorial y plusvalía. Regula la planificación territorial en los municipios y distritos a través de los Planes de Ordenamiento Territorial
Ley 507 de 1999	1999	Prórroga y plazo de entrega E.O.T primera generación. Reglamentario de la Ley 388/97.	Ley de prórroga y plazo de entrega E.O.T. Reglamentario de la Ley 388/97.
Ley 614 del 2000	2000	Se adiciona la Ley 388 de 1997 y se crean los comités de integración territorial para la adopción de los planes de ordenamiento territorial	Establece mecanismos de integración, coordinación y armonización de las diferentes entidades competentes en materia de ordenamiento del territorio, para la implementación de los planes de ordenamiento territorial.
Ley 685 de 2001	2001	Código Minero	Principios y normas de explotación racional de los recursos naturales no renovables y del ambiente, dentro de un concepto integral de desarrollo sostenible
Ley 70 de	1993	Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la	Reconocimiento a las comunidades negras

<b>Norma</b>	<b>Año</b>	<b>Contenido</b>	<b>Observación</b>
1993		Constitución Política	en tierras baldías de la Cuenca del Pacífico

Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi: Disponible en:  
<https://sigot.igac.gov.co/es/content/normatividad-ot>