



**CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO LEGISLATIVO**  
Oficina de Asistencia Técnica Legislativa

<b>ASUNTO:</b>	<i>Estudio de Antecedentes</i>
<b>TEMA:</b>	<i>Modelo de ordenamiento territorial existente en Colombia (énfasis en autonomía)</i>
<b>SOLICITANTE:</b>	<i>Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República</i>
<b>PASANTES A CARGO:</b>	<i>Jonathan Ardila Galvis</i>
<b>MENTOR A CARGO:</b>	<i>Dr. Fernando Giraldo García</i>
<b>FECHA DE SOLICITUD:</b>	<i>8 de junio de 2004</i>
<b>FECHA DE ASIGNACION:</b>	<i>14 de marzo de 2005</i>
<b>FECHA DE CONCLUSIÓN:</b>	<i>6 de julio de 2005</i>

**BREVE DESCRIPCIÓN DE LA SOLICITUD:**

El Dr. Luis Humberto Gómez Gallo, Presidente de la Comisión Primera del Senado de la República, solicitó a la Oficina de Asistencia Técnica Legislativa -OATL- un estudio de antecedentes sobre **“El modelo de ordenamiento territorial existente en Colombia y la autonomía que dicho modelo brinda a las entidades territoriales”** que incluye antecedentes, situación actual y experiencias internacionales de algunos países relevantes en el tema.

**Introducción:**

Como se ha establecido en la descripción de la solicitud, realizada por la Comisión Primera del Senado de la República, el trabajo debe desarrollar un estudio de antecedentes alrededor de algunos tópicos inmersos en el ordenamiento territorial (Autonomía y descentralización). No obstante, el punto central y novedoso que se desarrollará es el relacionado con el establecimiento del grado de autonomía existente en las entidades territoriales (ET) del país con respecto al Gobierno Central (GC). Dado el contexto actual del ordenamiento territorial se tomarán estos tópicos de acuerdo al proyecto de ley No. 016 de 2003 Senado, 270 de 2004 Cámara, sobre la “Ley orgánica de ordenamiento territorial” (LOOT), que se encuentra actualmente en trámite en el Congreso de la República, con el fin de identificar sus falencias y virtudes en pro del desarrollo económico, social y político del país.

De esta manera el trabajo tendrá una primera parte referente al marco conceptual y político del ordenamiento territorial (OT), en la cual se abarcan las definiciones y generalidades básicas del tema y se analizan los conceptos de descentralización y autonomía en el modelo de ordenamiento territorial existente en Colombia. En una segunda parte, se examina el nivel de importancia que posee el ordenamiento territorial, la autonomía y la descentralización para la nación. En tercer lugar, se mostrará el modelo de ordenamiento territorial colombiano identificando sus antecedentes, problemáticas y enmarcándolo en la LOOT; en este aparte además se realiza un pequeño análisis de la evolución legislativa colombiana en el tema. En cuarto lugar, se toman las lecciones que ofrece la experiencia internacional y la teoría, con el objetivo de establecer argumentos que limiten el tema, organizando y facilitando su estudio.

Por último, se presentan algunas consideraciones de acuerdo al esquema seguido en el trabajo; en estas se proponen algunas recomendaciones sobre el tema, en especial sobre la LOOT, la cual podría brindar soluciones sobre los tópicos relacionados con autonomía y descentralización de las entidades territoriales de la nación.

## **I. Marco conceptual y político:**

### **- Definiciones y generalidades básicas:**

El ordenamiento territorial se concibe como un proceso en el que se ordenan las actividades económicas y se determinan los diferentes componentes sociales que surgen dentro de un determinado territorio, como incidencia y proyección espacial de las políticas y objetivos, enmarcados en los principios de desarrollo sostenible en lo ambiental y progreso socio-económico en la sociedad. De esta manera encontramos que el ordenamiento territorial sigue dos pautas en su esquema general; la primera vista como una política estatal, la cual tiene como objetivo organizar política y administrativamente una nación, es decir, el reparto de poderes dentro de unas fronteras; y la segunda perspectiva, vista como la división espacial enmarcada en el desarrollo del territorio con principios de unidad y solidaridad nacional, es decir, la división en función del desarrollo, sirviendo de herramienta planificadora y creando bases estratégicas para el progreso de políticas sectoriales en pro del desarrollo económico, social, ambiental y cultural de los territorios. Estas pautas generales deben ser establecidas por el nivel central y concertadas y ejecutadas por los actores del territorio, garantizando así su orientación y aplicación, respondiendo a las necesidades de la población y procurando la conservación del medio ambiente y del entorno<sup>1</sup>.

Es así como el ordenamiento territorial se encarga de proyectar los usos apropiados de un determinado territorio. Para ello se realizan estudios sobre los recursos naturales y las actividades económicas de las regiones y se recomiendan los usos más adecuados para aprovechar el espacio, sin deteriorar esos recursos naturales, así como las áreas que se puede urbanizar, los desarrollos urbanísticos que se deben realizar, los servicios públicos que se deben mejorar, las áreas que se deben proteger y los recursos económicos que se deben invertir.

La política de ordenamiento territorial, como estrategia de proyección y planificación, intenta enlazar las políticas señaladas anteriormente al territorio; dicho en otros términos, “*territorializar*

---

<sup>1</sup> “Ordenamiento Territorial: experiencias internacionales y desarrollos conceptuales y legales realizados en Colombia”, publicado en la Revista del Programa de Postgrado en Geografía –EPG-, Bogotá, perspectiva geográfica, No. 4, segundo semestre Bogotá 1999. Pagina 1-15

*las estrategias de desarrollo” (Massiris, 1991, 1993, 1997), lo que revela el vínculo existente entre las políticas de desarrollo y el modelo de ordenamiento territorial. Esta relación existente entre las políticas sectoriales de desarrollo, ambientales y político-administrativas crean pautas o determinantes para las políticas de ordenamiento territorial; y éstas últimas establecen, a su vez, el modelo territorial de largo plazo que guiará la formulación de objetivos y estrategias sectoriales de desarrollo, ambientales y político-administrativas<sup>2</sup>.*

En la actualidad la política de ordenamiento territorial de los Estados posee similitudes en cuanto a sus tópicos de acción y planificación, estos se pueden identificar claramente. El primer término que abordaremos es el de *“entidades territoriales”*, en Colombia estas son personas jurídicas de derecho público que dentro de la división general del territorio gozan de autonomía para la gestión de sus intereses y operan con arreglo a principios de coordinación, concurrencia y solidaridad; y funcionan de acuerdo a las competencias que le sean asignadas mediante una ley orgánica de ordenamiento territorial. También pueden ser definidas como parcelaciones administrativas del territorio para la planificación del desarrollo. De acuerdo con el artículo 286 de la Constitución, las entidades territoriales son los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. Además, podrán existir eventualmente como entidades territoriales las regiones y las provincias<sup>3</sup>. Un segundo término a definir es el de autonomía; este hace referencia a un cierto grado de libertad en la toma de decisiones por parte de determinado ente jurídico en relación con otro, y será entendida como la capacidad que posee el Estado, a través de sus ciudadanos, de sus representantes y de sus gobernantes, para tomar el mayor número posible de decisiones que los afectan, sin que ninguna autoridad de tipo central pueda afectarlas, reversarlas o limitarlas de alguna manera. Es decir es *“la capacidad de decisión política”*.

El artículo 287 de la Constitución, señala que las entidades territoriales gozarán de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Carta Política y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: 1. Gobernarse por autoridades propias; 2. ejercer las competencias que les asigne la Constitución y la ley; 3. administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; y 4. participar en las rentas nacionales.

La autonomía es inherente a la descentralización y supone la gestión propia de sus intereses; es decir, la particular regulación de lo específico de cada entidad, pero siempre dentro de los parámetros de un orden unificado por la voluntad general, bajo la forma de la ley<sup>4</sup>.

Un último término es el de descentralización. Este será asumido como el proceso durante el cual el centro entrega a la periferia funciones para que estas sean gerentes de su propio crecimiento y desarrollo; esto entendido como la capacidad de gestión administrativa de un territorio. Debe advertirse, para mayor rigurosidad, que será un proceso de descentralización, siempre y cuando las entidades territoriales obtengan verdadera autonomía de parte del gobierno central. Si esto no ocurre así, en términos teóricos se estaría presentando una especie de proceso de desconcentración de funciones, que se caracteriza por la entrega de recursos e inclusive funciones a realizar, más no de potestad para decidir el destino y la forma como se usan dichos recursos<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> Cabeza. Ángel Massiris. Determinantes de los Planes de Ordenamiento Territorial. Revista del Programa de Postgrado en Geografía –EPG–, PERSPECTIVA GEOGRÁFICA, No. 2, segundo semestre Bogotá 1999. Pagina 1-15

<sup>3</sup> Corte Suprema de Justicia, del 21 de Agosto de 1990, Págs. 195 a 199.

<sup>4</sup> ANGARITA BARÓN Ciro, Sentencia C-517, Ref: Proceso D-001, MP.

<sup>5</sup> HERNANDEZ, Pedro. Descentralización, desconcentración y delegación. Legis, 1999. Sentencias: C-497A/94; C-517, Ref. Proceso D-001.

## **- Principales instancias de la descentralización y la autonomía:**

- Descentralización política: La descentralización puede generar muchos beneficios a las comunidades locales, en cuanto ellas pueden velar por las decisiones públicas y que estas estén de acuerdo con las preferencias sociales; en este sentido se necesita una elección popular de autoridades localmente; aunque también de la presencia y la participación política en otras instancias nacionales. De igual manera este proceso debe ir acompañado, de la creación de medios de comunicación independientes y de la existencia de un poder judicial transparente. Por otra parte, con el fin de atender mejor las demandas colectivas locales, es necesario que el sistema político cree incentivos comunitarios formando así partidos sólidos con líderes y lineamientos en los cuales la población sea participe y vigilante. En este sentido en Colombia encontramos la Ley 134, sobre los mecanismos de participación en cuanto a la elección popular de alcaldes y posteriormente de gobernadores.

- Descentralización del poder tributario: No puede haber descentralización efectiva si los gobiernos locales no gozan de cierta autonomía para obtener sus propios recursos tributarios y para poder asignar dichos recursos según las demandas de sus comunidades. Sin impuestos locales la descentralización política carece de sentido porque las decisiones de gasto, en última instancia, estarán siempre controladas por el gobierno nacional o, a lo sumo, el Congreso Nacional. Por lo tanto, la descentralización del poder tributario radica en la discreción existente en la fijación de tasas de tributos y la asignación de ingresos; por lo cual el debate se centra en quien es el que debe administrar y/o recaudar los recursos. En este sentido la disputa principal radica en qué tipo de impuestos deben ser transferidos a los demás niveles de gobierno, qué peso tienen estos impuestos en el total de los ingresos corrientes territoriales y con respecto a las transferencias y a cargo de quién está el recaudo, asunto que no es irrelevante pues de esto depende en gran parte el control que debe tener el nivel central sobre la situación de los ingresos de los demás niveles de gobierno. Por otra parte se debe analizar no tanto quién administra o recauda el impuesto sino quién tiene la atribución de fijar su tasa y decidir en qué se usan los recursos; en este sentido, por ejemplo, si los municipios tuvieran la facultad de fijar sobre tasas al IVA y se les diera la autonomía para asignar esos recursos, tendrían que responder por ello ante sus comunidades, aunque la administración y el recaudo estuvieran a cargo del gobierno central.

- Descentralización del gasto: Referente a las diferentes responsabilidades que debe adquirir el segundo nivel territorial para prestar ciertos servicios y/o cumplir con responsabilidades que le sean asignadas; en este sentido vale la pena mencionar que debido a que entre distintos departamentos y municipios existen diferencias en cuanto a necesidades y prestación de servicios públicos y sociales, se hace necesario que el presupuesto y suministro de dichos servicios se haga de manera local, hay que tener en cuenta que no se debe pretender contar con un sistema uniforme que entregue funciones y responsabilidades; sino que estas deben tener en cuenta las limitaciones locales y de capacidad institucional; lo clave es la claridad en la asignación de las responsabilidades, de forma que se sepa exactamente qué hace cada nivel. Además es necesario que se cuente con mecanismos de rendición de cuentas y de transparencia en la operación, y que el responsable de cada función tenga la autoridad para manejar los recursos y tomar las decisiones administrativas necesarias. En este sentido Colombia se rige a partir de la Ley 617.

- Transferencias de recursos tributarios: La descentralización es identificada con el sistema de transferencias a departamentos y municipios; es posible identificar que las transferencias son casi inevitables en un sistema de descentralización, ya que las responsabilidades adquiridas por medio de gastos, no se alcanzan a cubrir por medio de la descentralización de impuestos;

de esta manera las transferencias se constituyen en una solución al problema de inequidad regional y social, además de incentivar a los gobiernos locales a producir servicios que el gobierno central está dispuesto a pagar. El reto consiste en que el gobierno nacional identifique las verdaderas necesidades y beneficios que ofrecen las regiones y por ende cree un sistema eficaz de asignación de recursos acorde a cada región y que no solo siga a efectos de la teoría o que sigan a particiones generales para todas las regiones del país. En este sentido en Colombia la Ley 715 de 2001 se constituye en la norma que contiene los mecanismos y determina los sectores a los cuales el Estado da prioridad en la inversión social.

- La descentralización del poder de endeudamiento: El poder de endeudamiento ha causado grandes problemas a la economía, por tal motivo, contar con normas de endeudamiento claras sirve para que haya una restricción presupuestal efectiva que racionalice el gasto de los gobiernos sub-nacionales e incentiva a que se haga de manera responsable y acorde a las necesidades de sus comunidades. En este sentido sin regulación del endeudamiento, existirá la expectativa de que el gobierno nacional cubrirá los excesos de gasto de los entes territoriales; es decir, sin una restricción presupuestal no operarían los incentivos económicos ni políticos para un buen manejo de los recursos. En este sentido Colombia se rige a partir de la Ley 358.

#### **- Problemas de la descentralización y la autonomía:**

Colombia avanza rápidamente en su proceso de descentralización; el cual ha sido impulsado por la incapacidad del gobierno central para satisfacer las demandas populares regionales; también, por la búsqueda de una mayor participación política ciudadana, así como la búsqueda de pequeños partidos por entrar en el juicio político nacional. Así como el proceso de descentralización puede traer claros beneficios que corrijan los fallos mencionados, o den alicientes para el ordenamiento y materialización de otros comportamientos, también, pueden traer ciertos riesgos, como:

- Aumento descontrolado y desaforado del gasto público, al no existir controles e incentivos hacia posturas mesuradas y ordenadas.
- Ineficiencia del gasto cuando no hay incentivos ni mecanismos adecuados de control durante el proceso de descentralización.
- Al no haber control en monto y calidad existen espacios para que grupos de poder roben recursos y los gasten en proyectos innecesarios.
- Incapacidad de manejo institucional por parte de los municipios y departamentos, sobre todo en el manejo de los recursos.

#### **- Descentralización y autonomía en el modelo de ordenamiento territorial existente en Colombia<sup>6</sup>:**

Colombia se ha caracterizado por un debate histórico permanente entre los modelos federales y confederados que marcaron la segunda mitad del siglo XIX y el modelo de estado unitario y centralizado que rigió durante 105 años hasta 1991. La Constitución de Núñez demostró ser inadaptada a una sociedad cada vez más conciente de sus deberes y obligaciones a un mundo que impone los retos de la globalización y a la relación más estrecha entre el Estado y sus ciudadanos como condición indispensable para el ejercicio de la democracia. En este sentido, el Estado colombiano se vio avocado a establecer una nueva forma de gobierno e incorporar la noción de descentralización y autonomía a su organización.

---

<sup>6</sup> Basado en el Capítulo 2 "Nación y territorio", de David Soto, Rodrigo Lara y Carlos Giraldo del libro Reformas políticas en Colombia y América Latina; Universidad Externado de Colombia. 2003-2004 OPERA. Bogotá. Páginas 131- 185

Los antecedentes más recientes y de mayor trascendencia se encuentran en el Acto Legislativo No. 1 de 1986, referente a la elección popular de alcaldes; su desarrollo se da en las leyes Nos. 78 de 1986 y 49 de 1987; posteriormente con la Constitución Política de 1991 se intentó adoptar realmente este concepto, que se hace evidente en el título XI “De la Organización Territorial”, en el cual desarrolla el principio de autonomía; no obstante, deja al nivel central el compromiso de dar su alcance y limitación; en la cual los representantes del poder ejecutivo, los legisladores y la Corte Constitucional otorgan a los encargados de la democracia local y regional la autoridad de convertirse en artífices de la política fiscal, que es el escalón hasta donde ha podido avanzar la descentralización colombiana; lo cual refleja que la descentralización colombiana todavía obedece al esquema centralista donde todas las entidades territoriales siguen el mismo sistema jurídico y una misma organización político administrativa, en la cual el nivel central tiene la potestad de anular o corregir acciones administrativas y dar legalidad a los actos a nivel regional.

Esto pone en evidencia que el sistema político es el que permite que continúe el modelo centralista en nuestro territorio y no toma en cuenta los principios autónomos que brinda la Constitución; por ejemplo, en el artículo 1 se establece 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”; sin embargo, los artículos 287 y 288 paradójicamente otorgan la posibilidad de limitar el principio de autonomía y traspasan al legislador el trabajo de establecer sus límites y significados en un Estado unitario, dejando para el futuro y según la voluntad del legislador, el alcance de este concepto.

Por otra parte, se puede identificar que el Estado colombiano está establecido como un sólo elemento en el cual el nivel central es el que asigna todas las funciones, competencias y organización de demás niveles de gobierno, donde según la Constitución las entidades territoriales sólo pueden obedecer a competencias que le sean formalmente señaladas (artículo 150), dejando al nivel central todo el resto de funciones y decisiones políticas; es decir, un “estado unitario con principios de centralización política”, dejando marginal el precepto de autonomía. Existen algunas dualidades como en el artículo 287 que brinda a las entidades territoriales el derecho a gobernarse por autoridades propias, administrar sus recursos y crear sus propios tributos. El artículo 288 otorga a la LOOT el deber de distribuir competencias entre la nación y las entidades territoriales. En el 298 otorga la autonomía en la administración y planificación del desarrollo económico a las entidades territoriales. En el 302 brinda la posibilidad de delegar a los departamentos atribuciones propias de los organismos o entidades públicas nacionales. En el 320 se hace explícita la categorización de municipios de acuerdo a su población y recursos fiscales. Todo lo anterior revela que a pesar de ser un estado unitario, el constituyente pensó en la importancia de la autonomía territorial para su desarrollo, pero delegó el limitar y restringir sus alcances y progresos conceptuales y de fundamento al legislador; por otra parte surge un nuevo problema fiscal, al contemplar la existencia de territorio que no está examinado por este sistema ni por la organización territorial actual entendido este como distribución de funciones y competencias.

De ahí la importancia de que el legislador tome esto en cuenta y perciba en la LOOT una oportunidad, que aunque es restringida, puede ser útil para el desarrollo territorial, y permite abrir nuevos horizontes de relación entre el Estado y territorio con los preceptos claros de autonomía, organización y competencias, de acuerdo al territorio. Así mismo, podemos ver que en Colombia la descentralización centró sus esfuerzos en el sistema fiscal, es decir, precisando

la destinación de los recursos económicos y la cuantía de los mismos; de esta manera se logra identificar que el sistema obedece a un federalismo fiscal<sup>7</sup> (artículo 362 C.P.) el cual establece que “los bienes y rentas tributarias o no tributarias, o provenientes de la explotación de monopolios de las entidades territoriales, son de su propiedad exclusiva y gozan de las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares.... La ley no podrá trasladarlos a la nación salvo temporalmente en caso de guerra exterior”. No obstante las entidades territoriales dependen en su mayoría de las transferencias otorgadas por la nación, en la cual siempre se proponen alcanzar una mayor proporción de recursos provenientes de la nación y dejan de lado la generación de sus propios recursos. En este sentido el artículo 356 de la Constitución deja en manos de la ley establecer los servicios a cargo de la nación y de las ET (salud, educación, agua potable y saneamiento básico), el porcentaje de ingresos nacionales destinados a las ET y los criterios de distribución, tanto para la nación como para dichos entes, para efecto de atender los servicios a cargo de éstos y proporcionar los recursos para financiar adecuadamente su prestación, se crea el Sistema General de Participaciones. Por otra parte en el artículo 357 se definen las áreas de inversión social y se establecen criterios de distribución para municipios según el sistema general de participación.

Aunque el modelo de organización del Estado es descentralizado, este se ve frenado por la dependencia existente de las entidades territoriales entre la delegación de funciones y la distribución de recursos económicos por parte del Estado. Sin embargo, como estas entidades tienen autoridad para recaudar sus tributos y el Estado no posee un sistema de recaudo unificado, éste se ve impedido para llevar un control de sus ingresos; lo cual deja la autonomía colombiana en la particularidad de que las entidades territoriales accedan a recursos del Estado sin que este posea un sistema de seguimiento y control eficiente para clarificar sus cuentas de patrimonio económico público.

Igualmente, y siguiendo los preceptos del centralismo, en principio la ley 60 de 1993 y posteriormente la ley 715 de 2001 vinculadas a los recursos destinados a la educación y la salud, principalmente nos permiten comprobar que el sistema de descentralización en Colombia sigue el precepto de centralismo a nivel mundial, en donde existe un sistema jurídico homogéneo y de similar organización administrativa, apartando de sí el principio de autonomía consagrado en la Constitución; por ejemplo en el artículo 10 de dicha ley se instauró la distribución de los recursos transferidos, así: 58,5% a educación, 24,5% a salud y 17% en participación de propósito general, que corresponderá a agua potable y saneamiento básico, que a su vez serían distribuidos entre los departamentos y municipios, según el artículo 22, por concepto de traslados o particiones. Sin embargo, también está reglamentada específicamente en infraestructura y diversos subsidios, lo que deja en pie nuevamente que las entidades territoriales no son autónomas 100%, al tener que ser simples ejecutoras de políticas y disposiciones de leyes nacionales, dejando al gobernante local limitado en las posibilidades de realizar inversiones de recursos económicos de acuerdo a las necesidades y prioridades locales, perdiendo así autonomía.

---

<sup>7</sup> Federalismo fiscal se refiere a la autonomía que tienen los gobiernos territoriales para hacer uso de sus recursos propios que proviene de sus propias rentas; por otra parte el concepto de agente principal hace referencia a cuando el gobierno local actúa en condición de agente de las normas que impone el nivel central en materia de destinación de recursos

## **II. Importancia del ordenamiento territorial, la descentralización y la autonomía en Colombia:**

Colombia actualmente atraviesa una crisis política, económica, fiscal y social; que compromete aún más la necesidad de que el ordenamiento territorial se constituya en una política estatal y una herramienta de planificación y de construcción colectiva del país, como medio principal para suscitar la integración, el desarrollo y la competitividad territorial, sustentada en las siguientes razones<sup>8</sup>:

1. Colombia debe prepararse para ser un país ganador en el mundo de la globalización. Hay que tener en cuenta que la globalización ofrece grandes oportunidades y amenazas que el Estado y el gobierno necesitan comprender para orientar el ordenamiento y la organización territorial, con el fin de aprovechar las ventajas que ofrece el territorio. La diversidad étnica y cultural, la biodiversidad natural y geográfica, y la ubicación estratégica de Colombia brindan recursos, que bien utilizados permitirían el desarrollo del país de una manera competitiva. Por otra parte, la globalización se puede entender en dos vías: pensar globalmente y actuar localmente, o también pensar localmente para actuar mundialmente. Colombia será fuerte en la medida en que se prepare localmente sobre el reconocimiento de su realidad, su biodiversidad y sus valores culturales e históricos como parte constituyente de su identidad nacional y de su patrimonio.

2. Colombia obtendría una identidad nacional con sentido de pertenencia; logrando el reconocimiento de su diversidad y de la adecuada organización político-administrativa de sus regiones. Colombia es un país de heterogéneas y diversas zonas, gracias a su geografía natural y humana, y a las diversas formas de agrupación socioeconómica y cultural que logran sus habitantes con el territorio. De esta manera, y con la globalización en auge, las regiones son el nivel más importante desde las cuales la nación compite en los mercados internacionales, con un carácter, en la cual la región debe ser estado y empresa, puesto que las políticas y proyectos se evalúan no sólo por beneficios económicos, sino por cuánto ayudan a construir el proyecto regional con identidad. De esta manera la región es entendida como una plataforma socioeconómica para competir con éxito a nivel internacional, dándole a las regiones un carácter político, brindándole la posibilidad de articular las demandas locales y permitiendo mayor eficiencia en la prestación de los servicios.

Por lo tanto, un proceso de identidad regional y autonomía local se reconoce no sólo por las actividades que surgen en una porción del territorio para organizar y aprovechar sus características en pro del bienestar de su comunidad, sino también por promover la formación de una entidad territorial diferenciada del resto de entidades, en los terrenos económico, político, cultural e ideológico, con una visión de unidad nacional e identidad territorial con sentido de pertenencia. Así Colombia sólo podría ser fuerte internacionalmente sobre la base de un desarrollo sostenible de sus regiones.

3. La organización territorial puede contribuir a la gobernabilidad y al desarrollo sostenible del territorio. Un Estado debe agrupar la estructura de su entorno, actuar acorde con los procesos territoriales y formar su propio futuro, vinculando la territorialidad nacional en su división político administrativa y sus políticas, evitando que su ordenamiento se guíe a partir de los efectos de la lógica política o económica. La división política administrativa no es una simple partición del

---

<sup>8</sup> La importancia del ordenamiento territorial en la integración, la competitividad y el desarrollo. José Oswaldo Espinosa Cuervo, Oscar Ismael Sánchez Romero, Proyecto de Profundización de la Descentralización en Colombia. Colombia 1999; DNP. Páginas 2-33



territorio nacional, sino una organización de relaciones complejas, en la cual las partes interactúan entre sí y con el todo, que es la Nación y la suma de sus entidades territoriales. Este proceso cumple actualmente el objetivo de descentralización, que a su vez ha fortalecido las instancias locales y regionales; sin embargo, esta se debe potencializar con una delimitación de competencias y recursos entre la Nación y las entidades territoriales. Así entonces, es necesario armonizar los niveles territoriales, para profundizar el proceso y consolidar la autonomía y la unidad nacional, sin poner en peligro la estabilidad política y macroeconómica del país.

El desafío consiste en consolidar entidades territoriales sostenibles, concretar su régimen de competencias y así eliminar la duplicidad de funciones además de disminuir costos de transacción, creando condiciones económicas, sociales e institucionales para que las entidades territoriales se desarrollen y se constituyan en una alternativa que complemente el régimen político administrativo y sean gestoras en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo.

4. La descentralización debe contar con reglas claras y una adecuada articulación funcional entre la Nación y las entidades territoriales para consolidarse. El proceso de ordenamiento territorial debe delimitar las competencias generales sobre las cuales se encarga la Nación, los departamentos, municipios, entidades indígenas, entre otras; así como la asignación de recursos para cumplir con las competencias fijadas; impidiendo con ello altos costos de transacción y la ejecución de obras por entidades adyacentes. Por otra parte las ganancias en eficiencia de la descentralización pueden perderse, si el gobierno central y las entidades territoriales poseen poca claridad en definición de competencias y recursos, debilidades administrativas, bajos niveles de planificación y uso de incentivos inciertos en materia fiscal y sin manejo claro de los recursos provenientes por parte del Estado.

De esta manera para que las entidades territoriales y su proceso de descentralización logren un grado de desarrollo adecuado, es conveniente acompañar este proceso con una política de incentivo económico, que propicie la conformación de regiones más competitivas, a través de procesos de transformación productivos, generar conocimientos científicos y técnicos, reducir la pobreza y aumentar la equidad regional. De este modo, el bienestar del país depende del desarrollo logrado por sus regiones.

5. La Nación debe organizar una perspectiva de largo plazo y sobre esta organizar la división política y administrativa. En este sentido es necesaria la formulación de una visión de futuro, con la participación de las regiones, de los diferentes sectores y actores de la sociedad, con visión global e integral, para revelar nuevos horizontes, nuevas iniciativas, nuevas empresas y nuevas formas para superar las barreras de la confrontación. *“Esta prospectiva descansa sobre tres postulados: el futuro, es como un espacio de libertad; el futuro es como un espacio de poder; y el futuro es como un espacio de voluntad.”*<sup>9</sup> Estos principios envuelven la construcción social de un futuro deseado, el compromiso y la decisión de cimentarlo con los recursos disponibles y potenciales, donde el futuro no se predice, sino que se concibe y por lo tanto, se construye. Allí es cuando la prospectiva adquiere todo significado como fuente reductora de incertidumbres.

---

<sup>9</sup> Notas de clase; Política fiscal. Universidad Javeriana, Bogotá 2004

### III. Modelo de ordenamiento territorial existente en Colombia:

A lo largo de la historia nacional, Colombia ha definido y planificado el ordenamiento territorial en cuanto a su alcance y estructura de acuerdo a las normas constitucionales, leyes y decretos; esta normatividad se ha caracterizado principalmente por establecer herramientas para el desarrollo de políticas de intervención estatal sobre el orden territorial existente. De esta manera encontramos que en Colombia hacen principal incursión de orden territorial, las políticas de ordenamiento ambiental, de desarrollo económico, social y cultural, de ordenamiento de áreas geoestratégicas, que en su conjunto constituyen la primera parte del modelo general de ordenamiento territorial. La segunda parte del ordenamiento colombiano hace referencia a las leyes referentes al manejo de la división territorial, y la distribución de funciones y competencias entre la nación y las ET y sobre la cual se hará mayor énfasis, por tener mayor incumbencia en cuanto al tema de autonomía.

Dentro de las primeras encontramos los antecedentes más recientes en la Ley 9 de 1989 sobre *Reforma Urbana*, donde se define el alcance y el contenido de las normas urbanísticas referentes al uso del suelo, creó la contribución al desarrollo municipal y estableció algunas herramientas con el fin de facilitar la gestión territorial del ordenamiento. Posteriormente surge la Ley (388 de 1997 “Ley de Desarrollo Territorial”) la cual aporta al modelo de ordenamiento territorial fundamentos jurídicos más consistentes y puntuales al derecho urbanístico; establece con carácter necesario, el alcance de los planes de ordenamiento urbano y de las normas urbanísticas pertinentes, identifica los elementos necesarios para el financiamiento del desarrollo urbano, manifestados en la ejecución de los proyectos de los planes de desarrollo municipal, o de los planes de ordenamiento territorial, esta ley se destaca dentro del modelo de ordenamiento territorial, al hacer efectivo el derecho constitucional a la vivienda inmerso en los planes del ordenamiento territorial; por otra parte dicha Ley realza su importancia dentro del ordenamiento territorial colombiano al exponer dentro de sus objetivos la protección del medio ambiente, la promoción del desarrollo sostenible y la prevención de desastres, conforme a los elementos de planeación del ordenamiento a nivel mundial; igualmente, imposibilita la urbanización de las zonas declaradas como suelo de protección. Por otra parte, las autoridades ambientales son incluidas como instancias de concertación y consulta en el proceso de aprobación de los planes de ordenamiento, según lo dispuesto en la Ley 99 de 1993.

Como segunda parte, encontramos que el Estado colombiano sigue su organización territorial de acuerdo a la organización político - administrativa y de competencias según la Constitución de 1991, en la cual se reconoció la realidad política, social y económica del país, y se propuso un nuevo modelo de ordenamiento territorial, el cual redistribuyera y organizara mejor el manejo del territorio colombiano y así controlara mejor los recursos económicos asignados a las diferentes regiones. Para ello creó la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT), que realizó estudios y análisis territoriales, con el objetivo de formular una ley orgánica de ordenamiento territorial, que alcanzara los objetivos del Estado propuestos en la Constitución. No obstante lo anterior, esta ley ha mostrado gran dificultad en surgir.

De esta manera observamos que la Constitución Política de 1991 instauró que Colombia se organiza como un Estado unitario, descentralizado y con autonomía de sus ET, además incorporó al sistema de ordenamiento nuevas formas de ET (provincias territoriales, regiones territoriales y entidades territoriales indígenas, artículo 286 C.P.) las cuales pueden seguir el mismo proceso en el sistema a las anteriores (municipios, distritos y departamentos); asimismo, ordena que las competencias y los recursos serán distribuidos entre la nación y las ET, es decir siguiendo el precepto de descentralización con autonomía. Es así como encontramos que según lo previsto en la Constitución Colombia posee 5 niveles principales los cuales están

conformados por 32 departamentos, 1098 municipios, 4 distritos, por entidades territoriales indígenas, provincias las cuales se conformarán por dos ó más municipios de un mismo departamento y por regiones que se conformarán por dos o más departamentos; adicional a estas la Constitución también tuvo previsto la conformación de entidades administrativas de carácter territorial, las cuales se constituyen con fines administrativos y de planificación. Estas áreas son; las áreas metropolitanas, las asociaciones de ET, las provincias y regiones administrativas y de planificación, las zonas de integración fronteriza, y las áreas de desarrollo territorial.

Por otra parte ante la ausencia de la LOOT, el Congreso ha decidido avanzar en el tema legislando sobre las materias que debería incorporar la LOOT, entre las que encontramos; la ley 60 de 1993 y posteriormente la ley 715 2001, referente a la distribución de competencias y recursos entre la nación y las entidades territoriales, además se dictan varias disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud; vale la pena aclarar que el sistema general de participaciones está conformado por todos los recursos que la Nación traslada por disposición de la Constitución a las entidades territoriales, con el fin de financiar los servicios y competencias de las regiones.

Asimismo, surge la ley 617 de 2000 en la cual se dictan normas referentes a fortalecer la descentralización y racionalizar el gasto público nacional; por medio de la categorización de las ET; del mismo modo se establece el saneamiento fiscal de las ET por medio de la racionalización de sus fiscos. Por último, un punto importante de esta ley es el referente al establecimiento de reglas para la transparencia de la gestión de las ET.

A pesar del progreso registrado en la normatividad, aún existen vacíos que podrían ser corregidos por una ley orgánica de ordenamiento territorial, con el objetivo de asignar el valor real que posee el territorio a partir de un desarrollo equilibrado de las regiones, de identificar y corregir las desigualdades de la población en cuanto a nivel de vida, debido a la situación geográfica, demográfica, económica y de empleo de las regiones y de certificar a la población, la oportunidad igualitaria de acceso al territorio con visión de desarrollo por medio del conocimiento de su realidad.

#### **- Problemática del ordenamiento territorial colombiano<sup>10</sup>:**

1. Reducción en la gobernabilidad territorial
2. Aumento de los desequilibrios socioeconómicos espaciales
3. Exclusión y fragmentación social
4. Perspectiva de corto plazo del desarrollo
5. Deterioro ambiental
6. Escaso desarrollo de las capacidades endógenas regionales para insertarse ventajosamente en un mundo globalizado
7. Conflicto armado
8. Falta de solidaridad y disposición para la asociación de esfuerzos
9. Rigidez y desajuste del régimen político-administrativo de las entidades territoriales

---

<sup>10</sup> DNP. Dirección de desarrollo territorial, una oportunidad para el ordenamiento, el desarrollo y la paz en Colombia; Presentación del proyecto de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial

**- Antecedentes al proyecto de ley orgánica de ordenamiento territorial (016 de 2003 Senado, 270 de 2004 Cámara):**

En Colombia, el ordenamiento territorial se ha establecido en uno de los desafíos más significativos que enfrenta el país en el nuevo siglo. Varios procesos legislativos hacen evidente la necesidad de determinar el modo en el que el país se debe organizar.

Sin embargo, con el proceso de descentralización iniciado a mediados de la década de los 80 del siglo pasado y desde el instante en que fue consignada la Constitución de 1991, el país se inscribió en un proceso cambiante que implicaba un ajuste a las nuevas instituciones incluidas en el Carta Política. El ordenamiento territorial fue uno de los tantos aspectos que fueron promulgados. Este tema en especial fue ampliamente discutido al interior de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, puesto que creó todo tipo de expectativas entre aquellos que creían que con un nuevo propósito de organización, que se ajustara a las necesidades de nuestro país, el desarrollo llegaría a todas las partes de la geografía colombiana.

Fue así como el naciente esquema constitucional complementó el sistema general en materia de ordenamiento territorial y encomendó al Congreso de la República desarrollarlo, por medio de la llamada ley orgánica de ordenamiento territorial (LOOT). El Congreso ha dedicado más de una década al compromiso de expedir dicho instrumento jurídico; vale la pena mencionar que con el paso de los años y de los diferentes intentos por expedir la LOOT, la población ve en esta una posible solución a la situación que enfrentan las diferentes entidades territoriales.

Al inicio de la administración de Uribe y de la legislatura 2002-2003, la Comisión de Ordenamiento Territorial del Congreso de la República (COTC) solicitó al Gobierno su opinión sobre el último proyecto de LOOT que había sido radicado por el gobierno Pastrana (041 de 2001 Senado), para de esta manera lograr presentar un proyecto que tomará todos los intereses, aspiraciones y necesidades de todos los sectores del país. Es así como posteriormente a varios encuentros, el Gobierno decide crear, mediante el Decreto 2865 del 9 de noviembre de 2002, una Comisión Intersectorial conformada por los delegados de los Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, del Interior y de Justicia, y del Director Nacional de Planeación; cuyo propósito es ocuparse en la coordinación con la COTC para exponer los cambios respectivos al proyecto LOOT, y de ser preciso, radicar una nueva propuesta para que fuera puesta a consideración del Congreso de la República.

En el desarrollo de dicho trabajo se encontraron debilidades en el Proyecto de ley 041 de 2001 Senado, que lo concebían como inviable, sobre todo en el tema fiscal; dada esta situación, se concertó radicar un nuevo proyecto de ley, el cual fuera precedido por una mesa de trabajo la cual convocaría a los diferentes sectores relacionados con el tema de ordenamiento territorial, y de esta manera el grupo de trabajo se dio a la tarea de elaborar el texto que actualmente se encuentra en trámite en el Congreso de la República.

**IV. Evolución legislativa en materia de ordenamiento territorial en Colombia:**

**- Normatividad referente al uso y aprovechamiento del suelo:**

**1947. La Ley 188:** obliga a los municipios, con presupuesto no inferior a \$200.000 a levantar un plano regulador del desarrollo urbano que incluye: áreas de expansión, localización de áreas de recreo y deporte, ubicación de sitios públicos y demás equipamientos colectivos.

**1961.** La Ley 135 (de reforma Agraria), intenta modificar las condiciones de tenencia y uso de las tierras rurales e introduce las zonas de colonización. La Ley 160 de 1994 retoma este intento.

**1974.** Se adopta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente (Decreto 2811) que sienta las bases para ordenamiento ambiental del territorio. Establece un gran número de categorías espaciales, agrupadas en: Sistema de parques nacionales naturales, zonas de protección, estudio y propagación de fauna silvestre, distritos de conservación de suelos, zonas hídricas de protección especial, áreas especiales de manejo integrado para protección, propagación o cría de especies hidrobiológicas, zonas de preservación del paisaje.

**1978.** La Ley del Mar (Ley 10), establece las bases para el ordenamiento del territorio marino del país, a partir de tres categorías: Mar Territorial, Zona Económica Exclusiva, Plataforma Continental. Adicionalmente. Las áreas marinas y submarinas del país hacen parte de su territorio, razón por lo cual también son parte de la política de OT.

**1979.** El Código Sanitario (Ley 9), establece elementos para el ordenamiento urbano referidos a localización de zonas industriales, manejo del espacio público, prevención de asentamientos ilegales y calidad del agua para consumo doméstico y disposición de residuos líquidos y sólidos.

**1981.** El Decreto 2857 reglamenta el ordenamiento de las cuencas hidrográficas, incluyendo la elaboración de los planes, administración, participación ciudadana, financiación, expropiaciones y servidumbres, prohibiciones y sanciones.

**1986.** El Código de Régimen Municipal (Decreto 1333) incluye elementos claves del ordenamiento urbano que posteriormente son retomados, por la Ley 388/97, entre estos se destacan: Ordenamiento de los usos del suelo urbano: áreas residenciales, industriales, de recreación y de protección ambiental; áreas no incorporables a perímetros urbanos; urbanización futura de ciudades: plano regulador; zonas de reserva agrícola contiguas a la zona urbana; regulación de la ubicación de industrias contaminantes y mataderos públicos.

**1989.** La Ley de Reforma Urbana (Ley 9): complementa los aspectos de ordenamiento urbano establecidos por el Código de Régimen Municipal. Incluye: Planes y reglamentos de usos del suelo; reserva de tierras urbanizables; manejo de inmuebles constitutivos del espacio público; reserva de zonas para protección ambiental; zonas de desarrollo diferido, progresivo, restringido y concertado; renovación y redesarrollo de zonas afectadas por procesos de deterioro económico, social y físico; rehabilitación de zonas de desarrollo incompleto o inadecuado.

**1993.** La Ley Ambiental (Ley 99), retoma y desarrolla varias categorías de ordenamiento ambiental del Código de Recursos Naturales Renovables e introduce elementos importantes relativos a la dimensión ambiental del ordenamiento territorial

**1994.** La Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas (Ley 128), crea las bases para el ordenamiento territorial metropolitano, a través del desarrollo armónico e integrado del territorio, la normalización del uso del suelo urbano y rural metropolitano y el plan metropolitano para la protección de los recursos naturales y defensa del medio ambiente.

**1994.** La Ley de Reforma Agraria (Ley 160), establece categorías de ordenamiento rural,

relacionadas con las áreas de baldíos nacionales, zonas de colonización y zonas de reserva campesina.

**1995.** La Ley de Fronteras (**Ley 191**), establece las bases para el ordenamiento de las áreas fronterizas, a partir de dos categorías espaciales: las unidades especiales de desarrollo fronterizo y las zonas de integración fronteriza.

**1998.** Se producen varios **decretos** reglamentarios de la Ley 388 de 1997, entre los que se destacan: el **879** que precisa los alcances y procedimientos del OT, el **1420** sobre avalúos, el 1504 sobre espacio público, el **1507** sobre planes parciales y el **1599** sobre plusvalía.

**2003.** **Ley 810**, se modifica la Ley 388 de 1997 en materia de sanciones urbanísticas y algunas actuaciones de los curadores urbanos.

**- Normatividad referente al régimen de competencias y relación de poder entre el centro y el territorio.**

**1978.** La **Ley 61** y su Decreto Reglamentario 1306 De 1980, obligan a los municipios con más de 20.000 habitantes a formular planes integrales de desarrollo, definiéndoles contenidos, etapas y responsabilidades y solicita que se formulen con participación de la comunidad.

**1986.** **Acto legislativo número 1 de 1986**; en el cual se faculta la elección popular de alcaldes y se dictan otras disposiciones referentes al poder popular de elección, que posteriormente se reglamenta con la ley No. 78 del mismo año.

**1987.** Por medio de la **Ley 49** se modifica y adicionan artículos a la **Ley 78 de 1986**, se dictan otras disposiciones y se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias, en cuanto a la regulación de alcaldías y gobernaciones.

**1991.** La nueva Constitución Política establece un nuevo orden territorial para Colombia, basado en cinco componentes básicos:

a. Ordenamiento Político-Administrativo: presente en los siguientes artículos:

Art. 288: Distribución de competencias entre la nación y entidades territoriales.

Art. 297: Formación de nuevos departamentos.

Art. 307: Conversión de regiones en entidades territoriales.

Art. 319: Régimen de áreas metropolitanas.

Art. 329: Conformación de entidades territoriales.

b. Ordenamiento del Desarrollo Municipal: (Art. 311)

c. Ordenamiento Ambiental: expresado en los siguientes artículos:

Art. 58: Función social y ecológica de la propiedad.

Art. 80: Aprovechamiento sostenible de recursos naturales renovables.

Art. 313: Reglamentación de usos del suelo.

Art. 334: Intervención del Estado sobre la economía para la preservación de un ambiente sano.

d. Desarrollo Regional Armónico: (Art. 334)

e. Ordenamiento del Desarrollo Social Urbano y Rural

Art. 64 y 65: Ordenamiento del desarrollo campesino.

Art. 334: Distribución equitativa de oportunidades y beneficios del desarrollo.

Art. 334: Acceso de personas con bajos ingresos a bienes y servicios básicos.

**1991.** La Ley 21, reconoce y protege los valores y prácticas sociales, culturales, religiosas y espirituales de los pueblos indígenas.

**1993.** La Ley 60, asigna la competencia a los municipios para asegurar la prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado, soluciones de tratamiento de aguas y disposición de excretas, aseo urbano y saneamiento básico rural, así como el control de plazas de mercado, centros de acopio y mataderos públicos y privados y la adecuación de áreas urbanas y rurales en zonas de alto riesgo de desastres por amenazas naturales.

**1993:** La Ley 70, reconoce el respeto a la integridad y la dignidad de la vida cultural de las comunidades negras.

**1994.** La Ley 142, define el régimen de prestación de los servicios públicos domiciliarios: acueducto, alcantarillado, aseo, energía, eléctrica, telefonía pública conmutada, telefonía móvil y distribución de gas combustible.

**1994.** La Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana (Ley 134), aporta instrumentos que contribuyen al principio democrático y participativo del OT, tales como: referendo, revocatoria del mandato, plebiscito, consulta popular, cabildo abierto, iniciativa popular legislativa y normativa.

**1994.** La Ley de Organización y Funcionamiento de los Municipios (Ley 136), retoma el mandato constitucional de ordenar el desarrollo de los territorios y promueve la creación de asociaciones municipales para el desarrollo integral del territorio municipal.

**1994.** La Ley 141 (Fondo Nacional de Regalías), otorga recursos derivados de explotaciones mineras para la promoción de la minería, la preservación del medio ambiente y financiación de proyectos regionales.

**1994.** La Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (Ley 152), "Planificación" la cual establece la obligatoriedad de los municipios para realizar planes de ordenamiento territorial (Art. 41) complementarios al plan de desarrollo e introduce los consejos territoriales de planeación y algunas normas de organización y articulación de la planeación regional y de las distintas entidades territoriales.

**1997.** Ley 358, reglamenta el artículo 364 de la Constitución en el cual el endeudamiento de las entidades territoriales no podrá exceder su capacidad de pago.

**1997.** La Ley 388, establece el marco conceptual e instrumental para formular y ejecutar planes municipales y distritales de ordenamiento territorial.

**1997.** La Ley 397 (Ley de Cultura), define el patrimonio cultural de la Nación y establece la obligación del Estado y de las personas de valorar, proteger y difundir dicho patrimonio.

**1999.** El Decreto 797 (mayo 6), crea una "Comisión Intersectorial" para la redacción del

proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, adscrita al Ministerio del Interior. Según el Artículo 3 del Decreto la Comisión deberá: Definir conceptualmente el ordenamiento territorial; realizar un análisis comparado de la legislación sobre la materia a nivel internacional, estudiar, analizar y revisar las normas relativas al ordenamiento territorial y la descentralización vigentes en Colombia; elaborar y proponer al gobierno nacional los ajustes y modificaciones a la normatividad vigente, acordes con los principios del proyecto de ley orgánica de ordenamiento territorial; presentar al gobierno nacional un proyecto de ley orgánica de ordenamiento territorial para el Congreso de la República, a más tardar el 30 de septiembre de 1999.

**1999.** La **Ley 507** (julio 28) modifica la Ley 388/97, en términos de: Ampliar el plazo máximo para la formulación y adopción de los planes y esquemas de ordenamiento territorial, hasta el 31 de diciembre de 1999; establecer la implementación de un plan de asistencia técnica y capacitación a los municipios sobre los procesos de formulación y articulación de los POT's.

**2000.** **Ley 617,** adicional la ley orgánica de presupuesto, se dictan normas tendientes a fortalecer la descentralización y se dictan normas para racionalizar el gasto público nacional. Por medio de la categorización de las entidades territoriales, el saneamiento fiscal y la racionalización de los fiscos de las ET, además instaure reglas para la transparencia de la gestión de la ET.

**2001.** **Ley 715,** se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias y se dictan disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud; El Sistema General de Participaciones está constituido por los recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política a las entidades territoriales, para la financiación de los servicios y competencias.

#### **- Propuesta actual de Proyecto LOOT:**

Características generales<sup>11</sup>:

**a. LOOT de mínimos.** Se presenta un proyecto de ley orgánica caracterizado por su corta extensión, dando prioridad a los temas más importantes del OT y que son materia de la LOOT. De esta manera, el proyecto de LOOT se centró en reglamentar los aspectos más importantes de las actuales entidades territoriales y abre la posibilidad para crear otras entidades por decisión libre de las que existen actualmente; dejando en manos del legislador ordinario el desarrollo de aspectos específicos del ordenamiento territorial. De igual forma, el proyecto de LOOT, consigna criterios generales en materia de ordenamiento territorial, y abre la posibilidad a proyectos que habían sido planteados por la Constitución Política de 1991, pero que no habían podido ser utilizadas por falta de desarrollo legal. En éste sentido, es el legislador el llamado a desarrollar, a través del tiempo, y atendiendo a situaciones específicas y coyunturales, el sistema de ordenamiento territorial en Colombia.

**b. Profundización de la descentralización.** El proyecto de LOOT promueve la asociación entre entidades territoriales por decisión libre y voluntaria, para conformar alianzas estratégicas, y por ésta vía asumir competencias que hoy están en cabeza del nivel central. Dada la insistida demanda en ésta materia por parte de las entidades territoriales, las competencias deben venir acompañadas por los recursos necesarios para darles cumplimiento.

**c. Un Régimen voluntario y no impositivo.** Con el objetivo de que sean las mismas entidades

---

<sup>11</sup> Basado en la exposición de motivos de la ponencia para segundo debate del proyecto de ley No. 016 de 2003 Senado, 270 de 2004 Cámara; "Ley orgánica de ordenamiento territorial"



territoriales las que decidan cómo, cuándo, dónde, con qué propósitos y bajo qué condiciones se empieza a gestar el proceso de asociación que las pueda llevar a conformar regiones (para el caso de los departamentos) o provincias (para el caso de los municipios); el proyecto de LOOT ofrece un marco jurídico amplio y flexible de asociación, como paso previo a la conformación de una nueva entidad territorial. En este sentido serán las respectivas comunidades las que, atendiendo a sus propias debilidades y fortalezas, decidan si encuentran factible o no iniciar un proceso asociativo que puede o no conducir a una “regionalización” o “provincialización”.

**d. Flexibilidad.** Está entendida como la capacidad de asimilar procesos de organización territorial, iniciando en la base del respeto por la libre voluntad de las entidades territoriales involucradas. Así se logra que sean éstas las que resuelvan cómo actúan mejor frente a la problemática que enfrentan, a la vez que exploran sus ventajas comparativas y debilidades manifiestas, frente a eventuales “socios” en la tarea de hacer posible el desarrollo territorial.

**e. Mínimo impacto presupuestal.** El proyecto de LOOT tiene la ventaja de que intenta plantear nuevas organizaciones que faciliten la administración, sin que sea necesario realizar nuevos gastos y procura potencializar las organizaciones administrativas que actualmente existen en los diversos entes territoriales, aprovechando las economías de escala y maximizando la infraestructura existentes, así mismo las entidades territoriales asociadas, pueden suprimir las estructuras administrativas que no sea necesarias en su administración.

**f. Fortalecer las entidades territoriales existentes.** Se pretende que el Departamento sea verdaderamente el nivel intermedio de gobierno que tramite las necesidades de los municipios que lo conforman, ante el Estado central. De ésta forma, se respetan y reconocen las entidades territoriales existentes, y se fortalece el sistema de ordenamiento territorial.

Como conclusión podemos decir que la LOOT radica en los siguientes ejes: (1. Simplificar la legislación en materia de ordenamiento territorial, 2. Regular integralmente la materia, 3. Adecuar la normatividad reconociendo la realidad territorial, 4. Establecer una estructura normativa ágil, de mínimos y que preste claridad, tratando lo esencial, 5. Abrir espacios para la asociación territorial que generen economías de escala y faciliten la gobernabilidad de las entidades territoriales, 6. Modernizar la estructura municipal, departamental y metropolitana así como aumentar su capacidad productiva, y 7. Crear posibilidades para que las Entidades Territoriales Indígenas (ETIS) decidan su destino de manera organizada.)

## V. Lecciones de la legislación extranjera

**Alemania:** La gerencia del territorio de la República Federal de Alemania -RFA- se constituye a partir de cuatro niveles: El nivel nacional (federal), el nivel estatal (Länder) compuesto por 16 estados, que se dividen en regiones (de carácter administrativo y de planificación), en la actualidad existen 50. Las regiones se subdividen en distritos (543) y municipios (16.175), distribuidos en 357.046 Km<sup>2</sup>., un poco más de la tercera parte del territorio continental colombiano. Al relacionar la superficie total del país con el número de municipios nos da un dato de 22 km<sup>2</sup>/mun. (en Colombia este dato equivale a 1.200 km<sup>2</sup>/mun.) y al relacionar la población total con el número de municipios nos da una densidad de 5.000 hab./mun. (En 1995, en Colombia este dato equivalía a 35.000 hab./mun). La ciudad más poblada es Berlín con

3.500.000 habitantes.<sup>12</sup>

Los datos anteriores permiten deducir un comportamiento observable en los países europeos, municipios reflejados en pequeños territorios con poca población que facilita su administración y manejo con una alta participación de la población. En cuanto menor es el territorio de los municipios mayor es el grado de pertenencia de la población y superiores las posibilidades de administración eficaz, dado que Alemania posee grandes recursos financieros.

La principal característica de la política de ordenamiento territorial alemana es su descentralización, priorizando la función de sus regiones, dado que no existen planes nacionales sino programas a través de los cuales, el estado nacional y los estados federales, orientan los planes regionales, provinciales y municipales y desarrollan una extensa intervención social en el proceso ordenador.<sup>13</sup>

La Carta Europea de autonomía local, constituye el principal soporte legal para el ordenamiento territorial a nivel nacional e internacional, y sobre la cual basan la ley de ordenamiento territorial de la República Federal, cuyos principios se basan principalmente en definir planes regionales, provinciales y municipales, cuya formulación y cumplimiento se ejecuta a partir de una organización administrativa con los niveles nacional (federal), estatal, regional, subregional y municipal.

**España:** Disfruta una extensión de 504.750 km<sup>2</sup>, un poco menos de la mitad del territorio continental colombiano, habitado en 1995 por 40'000.000 de personas para una densidad total aproximada de 79 hab./km<sup>2</sup>. Su organización político administrativa se distribuye a través de 17 regiones denominadas comunidades autónomas, 50 provincias y 8.077 municipios, los cuales poseen en promedio 62 km<sup>2</sup> y 5.000 habitantes.<sup>14</sup>

En España el ordenamiento territorial se cumple con la proyección de cuatro niveles territoriales: nacional, regional, subregional y local, el cual se encuentra descentralizado en el nivel regional, como resultado de la Constitución de 1978, que trasladó las competencias de ordenamiento territorial a nivel regional. Como resultado, las regiones instituyen sus propias leyes sobre la organización del territorio, planificación y urbanización, lo que facilita los mecanismos de integración de las políticas sectoriales y los planes locales de ordenamiento y desarrollo, mejorando su eficiencia fiscal y social.<sup>15</sup>

**Francia:** El territorio francés tiene una extensión de 543.965 Km<sup>2</sup>, equivalente a la mitad del territorio continental colombiano; sin embargo, estaba en 1995 ocupado por 58'600.000, y según Hildebrand correspondía al doble de habitantes del territorio continental colombiano. La densidad total de población era de 108 hab/km<sup>2</sup>. Su distribución administrativa se organiza a partir de cuatro niveles territoriales: Nación, regiones (22), departamentos (96) y municipios (36.551). La extensión promedio de sus municipios es de 15 km<sup>2</sup>, ocupados por una población promedio de 1.600 habitantes<sup>16</sup>.

---

<sup>12</sup> Hildebrand, Andreas. Política de Ordenación del Territorio en Europa. s.l.; 1995.

<sup>13</sup> Müller, Jan. El sistema de ordenamiento territorial en Alemania. En: Perspectiva Geográfica: Órgano de difusión del Programa de Estudios de Posgrado en Geografía EPG, convenio Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia-Instituto Geográfico Agustín Codazzi. No. 2 ( Primer semestre. 1998); p. 71-98.

<sup>14</sup> Hildebrand, Andreas. Política de Ordenación del Territorio en Europa. s.l.; 1995.

<sup>15</sup> Comisión europea. Europa 2000: Cooperación para la ordenación del territorio europeo, Luxemburgo, 1994.

<sup>16</sup> Hildebrand, Andreas. Política de Ordenación del Territorio en Europa. s.l.; 1995.

Francia es un estado unitario de representación parlamentarista con descentralización administrativa a nivel regional. Su ordenamiento territorial se concibe como táctica para el desarrollo económico y social, ajustado a la planificación de su infraestructura. Se caracteriza por un predominio del Estado central en la planificación económica y existe una diferencia clara entre la planificación espacial y la planificación sectorial.

En este país, una herramienta principal de coordinación de la política de desarrollo y ordenamiento territorial lo componen los "contratos", que se realizan, especialmente, entre el Estado central y las regiones, estos definen las funciones que el Estado y la respectiva región se comprometen a realizar y financiar durante un periodo específico.

Las regiones tienen la capacidad para iniciar el desarrollo económico, social, sanitario, cultural, científico y la organización del territorio encaminado a afirmar la conservación de su identidad, su autonomía y diferentes atribuciones dirigidas a los departamentos y municipios. En el nivel subregional, los departamentos no formulan planes, sus competencias en materia de ordenamiento territorial se limitan al medio rural, por medio de planes sectoriales. En el nivel local, las leyes de descentralización trasladaron a los municipios funciones en materia de infraestructura y conservación ambiental, conforme con la planificación sectorial.

## **VI. Observaciones y recomendaciones:**

### **- Observaciones:**

#### **Sobre la legislación colombiana de ordenamiento territorial:**

La legislación colombiana en materia de ordenamiento territorial es amplia; sin embargo, en ella se logran identificar dos esquemas principales: el primero referente a la organización y funcionamiento de las entidades territoriales; y el segundo, referente al sistema de competencias.

En cuanto a la organización y funcionamiento de las entidades territoriales, el esquema normativo nacional muestra que los municipios se constituyen en el nivel con mayor grado de regulación; por otra parte los departamentos actúan de acuerdo al ordenamiento constitucional en el cual alcanzan mayor grado de autonomía, específicamente en el campo económico; en cuanto a los distritos, no se ha logrado reglamentarlos, salvo los casos de Bogotá, Cartagena, Santamarta y Barranquilla este último creado en 1994; existen los denominados territorios indígenas que a pesar de no estar constituidos plenamente como entidades territoriales, cuentan con normas para participar en los ingresos corrientes de la Nación; y por último los territorios de comunidades negras, asociaciones de municipios y las áreas metropolitanas poseen una reglamentación mínima, que retarda su desarrollo.

Por otra parte, el sistema de competencias muestra gran dispersión normativa; al respecto con base en la Constitución Política del 1991 y en algunas decisiones de la Corte Constitucional sobre el tema, se puede concluir, que en cuanto a la distribución de competencias, se hace necesario una ley orgánica de ordenamiento territorial precisa y que evite un articulado extenso, el cual no sólo contenga toda la regulación referente a distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, sino por el contrario, sea pensada como una ley concisa que sirva de base para la actividad legislativa futura sobre temas que sean plenamente de su incumbencia.

En este sentido vale la pena tener en cuenta que las competencias en un modelo de estado unitario deben ser asignadas del nivel central a los demás niveles; y en la medida en que la cláusula general de competencias es del nivel central, definirle competencias a este nivel sería un gran error conceptual y de sentido. Por otra parte, definir competencias significa establecer una categorización territorial y esta debe tener en cuenta la diversidad del territorio colombiano o establecer un modelo que permita definir cuales competencias deben ser compartidas con la entidades territoriales y cuales deben ser asignadas de manera individual al nivel intermedio y local teniendo en cuenta la capacidad que demuestren.

### **Sobre la jurisprudencia en ordenamiento territorial:**

La Corte Constitucional, en varias sentencias realiza el hecho de que el Estado colombiano se define constitucionalmente como unitario, descentralizado y con autonomía de sus entidades territoriales.

Sin embargo, la unidad nacional supone una restricción sobre el principio de autonomía. Por tal motivo, la autonomía local se practica con acatamiento al interés nacional y conforme a la ley que proviene de las autoridades centrales.

En cuanto a la descentralización, la Corte Constitucional ha pronunciado que la descentralización tiene dos campos de acción: el territorial y el de servicios. Los cuales tienen en común la función de asignar competencias con algún grado de autonomía, a personas que no pertenecen al nivel central de la administración.

En cuanto a democracia participativa la Corte Constitucional ha promulgado que *“el municipio es el nivel territorial que facilita la mayor cercanía de las autoridades con los ciudadanos”* y ha encontrado que el *“municipalismo del ordenamiento territorial colombiano es una expresión de la disposición democrática sobre las decisiones que afectan a la comunidad”*.

Por otra parte encontramos la autonomía local, en esta la Corte Constitucional supone la independencia de las entidades territoriales para la gestión de sus propios asuntos. En ese sentido, la Corte ha afirmado que la *“autonomía es un derecho de las entidades territoriales, cuyo núcleo esencial no puede ser vulnerado”*.

Por último la Corte Constitucional en cuanto a ordenamiento territorial reconoce cinco principios que vale la pena mencionar:

- El establecimiento del municipio como entidad fundamental de la organización territorial del Estado.
- La democracia participativa.
- La autonomía de las entidades territoriales.
- El fortalecimiento económico de los entes territoriales.
- La profundización de la descentralización.

### **Sobre la expedición de la LOOT:**

Es necesario que el proyecto de LOOT sea enriquecido con los principios como equidad, concertación, equilibrio regional, biodiversidad, viabilidad, sostenibilidad y pluralidad, además de los sugeridos por el artículo 288 de la Constitución Política, ya que estos brindan al LOOT una base sólida en la cual basar su posterior reglamentación.

Por otra parte, se debe analizar la redistribución del ingreso en el territorio nacional dependiendo de la repartición de competencias y de los diferentes aportes y necesidades regionales; dado que los anteriores proyectos de LOOT no se tuvieron en cuenta, y dada la ineficiencia existente en la distribución de recursos en el Estado, es necesario generar mecanismos que permitan percibir de mejor manera la realidad de las entidades territoriales, en relación con la capacidad de gestión; es decir, responsabilizarse de determinadas funciones. También debe insistirse en la posibilidad de otorgar incentivos por buena administración, con el fin de que muestren dinamismo en la misma.

Así mismo, es conveniente estandarizar las exigencias para la creación de distritos, departamentos, municipios, áreas metropolitanas, provincias y regiones, especialmente cuando estas puedan pasar a la categoría de entidades territoriales, ya que esto permite un adecuado reordenamiento territorial por medio de procesos unificados en todo el territorio nacional. Vale la pena mencionar que estos mecanismos a pesar de haber sido tratados en anteriores proyectos LOOT, el actual no lo hace y deben ser incluidos. De igual manera, es favorable que se tenga en cuenta a los territorios indígenas y así establecer claramente sus bases, conformación, naturaleza, competencias y límites; en este punto hay que preguntarse; si Colombia no ha podido encontrarle una vocación al departamento, si los recursos destinados a este son marginales ¿Como el país podría pasar de un modelo de tres pisos a uno de cinco es decir agregando a la nación, departamento y municipio las regiones y provincias?

Por último, dada la corrupción administrativa actual por la cual atraviesa Colombia y la poca efectividad que el Estado ha tenido para enfrentar este problema, se hace necesario que en el proyecto LOOT se tome en cuenta la creación de elementos de vigilancia vinculados desde el nivel central, con el fin de controlar de una manera mas efectiva los recursos que han sido asignados a las diferentes entidades territoriales

### **Según la experiencia internacional<sup>17</sup>:**

En el ordenamiento territorial europeo, se hace evidente en su legislación la importancia que se le concede a la cultura, puesto que esta es reconocida como una de las bases principales para la concertación de las relaciones entre el territorio y sus habitantes. Es notoria la agrupación territorial de forma flexible, con el fin de regular funciones y competencias en los diferentes entes territoriales, que además, facilita el encadenamiento de políticas sociales, económicas y culturales con fines de ordenamiento territorial.

En Francia se destaca el método de contratos entre el Estado y las entidades territoriales, puesto que este brinda la posibilidad de obtener responsabilidades compartidas entre la nación y las entidades territoriales de manera organizada. Así entonces, podemos ver la incorporación del precepto de democracia al modelo de ordenamiento territorial, enfatizado este a la igualdad de las entidades territoriales, en el cual el Estado esta encargado de brindar bienestar a sus habitantes a través de la consecución de un equilibrio regional, donde se realicen los procesos de transferencias de recursos de manera organizada y con parámetros bien definidos, acordes con las necesidades de la población.

Los países de la Unión Europea consideran el ordenamiento territorial como un proceso cambiante, de largo plazo y continuo en el tiempo, en el cual la política territorial se ejecuta de acuerdo a los cambios que sufre una nación. La ley determina una política de estado que se

---

<sup>17</sup> Hildebrand, Andreas. Política de Ordenación del Territorio en Europa. s.l.; 1995.

manifiesta a través de proyectos nacionales con metas fijas de cumplimiento, comportándose acorde a las condiciones políticas, geográficas y culturales, las cuales determinan el desarrollo de las naciones. El ordenamiento territorial es considerado como una herramienta de política pública, que fortalece la unidad nacional y lograr una adecuada organización político-administrativa del Estado.

### **Recomendaciones de la Comisión de Ordenamiento Territorial (1991- 1993):<sup>18</sup>**

El ordenamiento territorial es un proceso planificado, estratégico y dinámico con grandes cambios en la administración del territorio y su uso, por tal motivo se necesita de una organización interinstitucional que oriente el proceso y arbitre posibles conflictos.

La política de ordenamiento territorial promueve el desarrollo territorial, con dos argumentos claros: la organización física y la organización política administrativa del territorio.

El ordenamiento territorial no debe ser únicamente sobre el régimen político administrativo de las entidades territoriales y sus competencias; sino que también debe tener en cuenta la descentralización, la autonomía, el desarrollo territorial, la participación, los derechos sociales, económicos, culturales, colectivos y del ambiente.

La LOOT debe autorizar las formas de organización y administración del territorio como regiones, provincias, áreas metropolitanas y entidades indígenas en sectores donde existe tradición histórica, o cultural.

#### **- Recomendaciones generales:**

1. La adecuada organización del territorio colombiano de manera regional brinda la posibilidad para que el Estado utilice un método paralelo de seguridad participativa, que permita neutralizar la violencia que actualmente padece la nación y que afecta la vida, integridad, libertad y patrimonio de los ciudadanos. Para la implementación de un nuevo sistema de organización territorial, es conveniente que el proceso de regionalización vaya acompañado por un esquema práctico de seguridad y participación ciudadana, dado que este brinda a los gobiernos y a sus políticas territoriales, un orden adecuado para la intervención de la sociedad civil, consiguiendo así en el corto plazo un desarrollo estable e incorporando a las regiones la autonomía territorial que consagra la Constitución del 91.

2. En cuanto al control económico territorial, es necesario el apoyo de contralorías territoriales, ya que estas brindarían la vigilancia adecuada en el marco de un sistema descentralizado, a través de instrumentos de evaluación y seguimiento con fines de alcanzar la responsabilidad territorial; esto se facilitaría si el sistema se ubica con fines específicos y objetivos claros, como lograr estabilidad fiscal o regulación de competencias y recursos.

3. Para fortalecer el proceso de ordenamiento territorial en Colombia es necesario que:

- El Estado reconozca que el ordenamiento territorial es un conjunto de disposiciones públicas, en la cual se incorpora al territorio una adecuada organización espacial y

---

<sup>18</sup> Basado en el estudio realizado pro la comisión intersectorial de ordenamiento territorial, para el proyecto de ley No. 41 de 2001 senado.

administrativa, acorde con las diferentes necesidades económicas y sociales de la comunidad. Es decir, la integración de las diferentes políticas del Estado para el desarrollo integral de todo el territorio nacional.

- El Estado desarrolle un fortalecimiento de la participación social en la formulación de los POT's.
- El Estado visualice una perspectiva futurista y de largo plazo, incluyendo cada uno de los lineamientos necesarios para el desarrollo territorial de las regiones y sus respectivos POT's.
- El Estado agrupe y organice la legislación de incidencia territorial.
- El estado fortalezca cada una de las instituciones vinculadas al gobierno que brindan información técnica pertinente al ordenamiento territorial.
- El estado implemente un sistema de información que facilite el intercambio de información entre las instituciones involucradas en el ordenamiento territorial, por medio del desarrollo de una actitud abierta y solidaria.

#### 4. Sobre la formulación de la LOOT:

- Para la formulación de la LOOT se debe tener en cuenta qué temas ya están desarrollados actualmente, en este sentido la ley de mínimos, con temas como la distribución de competencias entre la nación y las ET y la creación de provincias y regiones hace inoficiosa esta ley.
- La formulación debe contemplar al OT como una relación entre los diferentes niveles con el fin de acordar políticas y así plantear modelos acordes a las necesidades de la población.
- Es necesario que la LOOT sea el marco de referencia para las relaciones intergubernamentales, y de esta manera se permita la coordinación de las políticas nacionales en el nivel local.
- El proyecto de LOOT debe limitarse a instaurar los principios primordiales y generales para la organización político administrativa, el desarrollo territorial y la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, para que las leyes ordinarias realicen sus alcances y reglamentaciones necesarias.
- La LOOT debe formularse conforme a un enfoque integral de la Constitución Política y las sentencias de la Corte Constitucional sobre la materia, principalmente en lo referente a autonomía de las entidades territoriales, descentralización, competencias nacionales y territoriales, normativas o administrativas y reglas para solucionar conflictos.
- El proyecto No. 016 de 2003 Senado, 270 de 2004 Cámara de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial debe trascender los horizontes conceptuales tradicionales de ordenamiento territorial referentes a la simple organización política administrativa del territorio, alcanzando la noción de ordenamiento territorial como herramienta de cambio del desarrollo territorial a través de mercados comunes en el sentido de política económica, social, ambiental, cultural y geográfica del Estado.
- El proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial debe reconocer la realidad que atraviesan las diferentes entidades territoriales y vislumbrar los diferentes procesos de construcción y consolidación regional, para de esta manera tener un enfoque territorial a futuro, incorporando la flexibilidad organizacional que necesitan las regiones para su desarrollo.
- El proyecto LOOT debe reconocer la importancia del medio ambiente, para el desarrollo territorial, por medio del fortalecimiento institucional y de la creación de un sistema congruente y armónico entre el estado y las instituciones gubernamentales, propiciando un progreso integral de manera sostenible en materia territorial.

- El proyecto LOOT debe incorporar un carácter pluriétnico y multicultural, reconociendo la diversidad de nuestra población. En este sentido vale la pena mencionar que en el capítulo II referente a la entidad territorial indígena, se debe pensar con una visión a largo plazo en cuanto a los planes de desarrollo y generación de recursos económicos con esto logrando su incorporación en la actividad económica de la nación; dado que la Ley 617 hace imposible la viabilidad de las ET indígenas.
- El proyecto LOOT debe desarrollar y aprovechar las ventajas y las particularidades de las diferentes regiones del país, en pro del progreso del país.

## **FUENTES CONSULTADAS**

Para el desarrollo del presente estudio fueron consultadas las páginas Web de las siguientes instituciones: Ministerio Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Secretaria del Senado de la República, Cámara de Representantes del Congreso de la República de Colombia, Corte Constitucional, Departamento Nacional de Planeación, Organización Mundial de Comercio (OMC), Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), Federación Colombiana de Municipios, Federación de Departamentos, Federación Nacional de Consejos (FENACON), Naciones Unidas, y la colección del Banco de la República de la Biblioteca Luis Ángel Arango.

## **CALIFICACION DEL ESTUDIO**

El presente estudio fue aprobado con felicitación por el Consejo Técnico conformado por:

- Dr. Rigo Armando Rosero Alvear, Secretario de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes
- Dra. Lucena Gonzáles, Subsecretaria de la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República, en representación del Secretario de la Comisión;
- Dr. Jairo Pulgarín, Auxiliar Administrativo de la Secretaría General del Senado, en representación del Subsecretario General del Senado;
- Dra. Alma Luz Jiménez, Funcionaria de la Comisión Especial de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento territorial, en representación de la Secretaria de la Comisión;
- Dr. Edgar Buitrago, Funcionario de la Comisión Especial de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento territorial, en representación de la Secretaria de la Comisión;
- Dr. David Soto, Mentor de la OATL;
- Dr. Álvaro Forero, Mentor de la OATL.

También se hizo presente la Subdirectora del Programa de Fortalecimiento Legislativo, Dra. Silvia Campos Verdesia

## **NOTA**

Los documentos anexos a este estudio reposan en la Oficina de Asistencia Técnica Legislativa – OATL- y están disponibles para que las personas interesadas puedan consultarlos.



## INDICE

	Pág.
<b>I. Normatividad</b>	
<b>A. Constitución Política de la República de Colombia</b>	
<b>A.1 Vigente</b>	
Constitución Política de Colombia del 7 de julio de 1991.....	27
<b>B. Leyes</b>	
<b>B.1 Vigentes</b>	
Ley No. 134 del 21 de Mayo de 1994.....	39
Ley No. 141 del 28 de Junio de 1994.....	50
Ley No. 136 del 2 de Junio de 1994.....	58
Ley No. 152 del 15 de Julio de 1994.....	64
Ley No. 358 del 30 de Enero de 1997.....	76
Ley No. 388 del 18 de Julio de 1997.....	79
Ley No. 397 del 7 de Agosto de 1997.....	100
Ley No. 507 del 28 de Junio de 1999.....	102
Ley No. 617 del 6 de Octubre de 2000.....	103
Ley No. 715 del 21 de Diciembre de 2001.....	114
Ley No. 810 del 13 de Junio del 2003.....	163
<b>B.2 No Vigentes</b>	
Ley No. 12 del 17 de Enero de 1986.....	166
Ley No. 60 del 12 de Agosto de 1993.....	172
<b>C. Decretos</b>	
<b>C.1 Vigentes</b>	
Decreto No 2868 del 21 de Diciembre de 1991.....	183
Decreto No 879 del 13 de Mayo de 1998.....	184
Decreto No 1052 del 10 de Junio de 1998.....	186
Decreto No 1504 del 4 de Agosto de 1998.....	200
Decreto No 797 del 6 de Mayo de 1999.....	203
<b>II. Jurisprudencia</b>	
Sentencia C-520 de 1994.....	204

<b>III. Proyectos de ley</b>	
Proyecto de Ley No. 16 de 2003 Senado.....	220
<b>IV. Legislación Extranjera</b>	
<b>A. Constitución Política</b>	
República Federal de Alemania del 31 de Agosto de 1990.....	228
República de España del 27 de Diciembre de 1978.....	230
República de Francia del 4de Octubre de 1958.....	234
<b>V. Bibliografía complementaria</b>	
Ordenamiento Territorial; Banco de la República, 1996.....	235
Descentralización y orden político; FESCOL, 2004.....	255
Las cinco dimensiones de la descentralización BID; 2002.....	258
Relaciones Intergubernamentales y descentralización; 2001.....	264
Reformas y política en Colombia y América latina.....	269
<b>Páginas Web visitadas .....</b>	<b>272</b>

## CONTENIDO

### I. Normatividad

#### A. Constitucional

##### A.1 Constitución Política de la República de Colombia

FECHA	CONTENIDO DE INTERES
7 de julio de 1991.	<p><b>Artículo 285.</b> Fuera de la división general del territorio, habrá las que determine la ley para el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del Estado.</p> <p><b>Artículo 286.</b> Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas.</p> <p>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.</p> <p><b>Artículo 287.</b> 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:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Gobernarse por autoridades propias.</li><li>2. Ejercer las competencias que les correspondan.</li><li>3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.</li><li>4. Participar en las rentas nacionales.</li></ol> <p><b>Artículo 288.</b> La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.</p> <p><b>Artículo 289.</b> Por mandato de la ley, los departamentos y municipios ubicados en zonas fronterizas podrán adelantar directamente con la entidad territorial limítrofe del país vecino, de igual nivel, programas de cooperación e integración, dirigidos a fomentar el desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del ambiente.</p> <p><b>Artículo 290.</b> Con el cumplimiento de los requisitos y formalidades que señale la ley, y en los casos que ésta determine, se realizará el examen periódico de los límites de las entidades territoriales y se publicará el mapa oficial de la República.</p> <p><b>Artículo 291.</b> Los miembros de las corporaciones públicas de las entidades territoriales no podrán aceptar cargo alguno en la administración pública, y si lo hicieren perderán su investidura.</p>

Los contralores y personeros sólo asistirán a las juntas directivas y consejos de administración que operen en las respectivas entidades territoriales, cuando sean expresamente invitados con fines específicos.

**Artículo 292.** Los diputados y concejales y sus parientes dentro del grado que señale la ley no podrán formar parte de las juntas directivas de las entidades descentralizadas del respectivo departamento, distrito o municipio.

No podrán ser designados funcionarios de la correspondiente entidad territorial los cónyuges o compañeros permanentes de los diputados y concejales, ni sus parientes en el segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil.

**Artículo 293.** Sin perjuicio de lo establecido en la Constitución, la ley determinará las calidades, inhabilidades, incompatibilidades, fecha de posesión, períodos de sesiones, faltas absolutas o temporales, causas de destitución y formas de llenar las vacantes de los ciudadanos que sean elegidos por voto popular para el desempeño de funciones públicas en las entidades territoriales. La ley dictará también las demás disposiciones necesarias para su elección y desempeño de funciones.

**Artículo 294.** La ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales. Tampoco podrá imponer recargos sobre sus impuestos salvo lo dispuesto en el artículo 317.

**Artículo 295.** Las entidades territoriales podrán emitir títulos y bonos de deuda pública, con sujeción a las condiciones del mercado financiero e igualmente contratar crédito externo, todo de conformidad con la ley que regule la materia.

**Artículo 296.** Para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del Presidente de la República se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes.

**Artículo 297.** El Congreso Nacional puede decretar la formación de nuevos Departamentos, siempre que se cumplan los requisitos exigidos en la Ley Orgánica del Ordenamiento Territorial y una vez verificados los procedimientos, estudios y consulta popular dispuestos por esta Constitución.

**Artículo 298.** Los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución.

Los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes.

La ley reglamentará lo relacionado con el ejercicio de las atribuciones que la Constitución les otorga.

**Artículo 299.** En cada departamento habrá una Corporación de elección popular que ejercerá el control político sobre los actos de los Gobernadores, Secretarios de despacho, Gerentes y Directores de Institutos Descentralizados y, que se denominará Asamblea Departamental, la cual estará integrada por siete (7) miembros para el caso de las Comisarías erigidas en departamentos por el artículo 309 de la Constitución Nacional y, en los demás departamentos por no menos de once (11) ni más de treinta y un (31) miembros. Dicha Corporación gozará de autonomía administrativa y presupuesto propio.

El régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los diputados será fijado por la ley. No podrá ser menos estricto que el señalado para los congresistas en lo que corresponda. El período de los diputados será de cuatro años y tendrán la calidad de servidores públicos.

Para ser elegido diputado se requiere ser ciudadano en ejercicio, no haber sido condenado a pena privativa de la libertad, con excepción de los delitos políticos o culposos y haber residido en la respectiva circunscripción electoral durante el año inmediatamente anterior a la fecha de la elección.

Los miembros de la Asamblea Departamental tendrán derecho a una remuneración durante las sesiones correspondientes y estarán amparados por un régimen de prestaciones y seguridad social, en los términos que fija la Ley.

\* Inciso 1 modificado por Acto Legislativo 1/2003. Inciso 2 modificado por Acto Legislativo 2/2002.

**Artículo 300.** Corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas:

1. Reglamentar el ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios a cargo del Departamento.
2. Expedir las disposiciones relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social, el apoyo financiero y crediticio a los municipios, el turismo, el transporte, el ambiente, las obras públicas, las vías de comunicación y el desarrollo de sus zonas de frontera.
3. Adoptar de acuerdo con la Ley los planes y programas de desarrollo económico y social y los de obras públicas, con la determinación de las inversiones y medidas que se consideren necesarias para impulsar su ejecución y asegurar su cumplimiento.
4. Decretar, de conformidad con la Ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales.
5. Expedir las normas orgánicas del presupuesto departamental y el presupuesto anual de rentas y gastos.
6. Con sujeción a los requisitos que señale la Ley, crear y suprimir municipios, segregar y agregar territorios municipales, y organizar provincias.
7. Determinar la estructura de la Administración Departamental, las funciones de sus dependencias, las escalas de remuneración

	<p>correspondientes a sus distintas categorías de empleo; crear los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales del departamento y autorizar la formación de sociedades de economía mixta.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>8. Dictar normas de policía en todo aquello que no sea materia de disposición legal.</li> <li>9. Autorizar al Gobernador del Departamento para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes y ejercer, pro tempore, precisas funciones de las que corresponden a las Asambleas Departamentales.</li> <li>10. Regular, en concurrencia con el municipio, el deporte, la educación y la salud en los términos que determina la Ley.</li> <li>11. Solicitar informes sobre el ejercicio de sus funciones al Contralor General del Departamento, Secretario de Gabinete, Jefes de Departamentos Administrativos y Directores de Institutos Descentralizados del orden Departamental.</li> <li>12. Cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y la Ley.</li> </ol> <p>Los planes y programas de desarrollo de obras públicas, serán coordinados e integrados con los planes y programas municipales, regionales y nacionales. Las ordenanzas a que se refieren los numerales 3, 5 y 7 de este artículo, las que decretan inversiones, participaciones o cesiones de rentas y bienes departamentales y las que creen servicios a cargo del Departamento o los traspasen a él, sólo podrán ser dictadas o reformadas a iniciativa del Gobernador.</p> <p><b>Artículo 301.</b> La ley señalará los casos en los cuales las asambleas podrán delegar en los concejos municipales las funciones que ella misma determine. En cualquier momento, las asambleas podrán reasumir el ejercicio de las funciones delegadas.</p> <p><b>Artículo 302.</b> 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.</p> <p>En desarrollo de lo anterior, la ley podrá delegar, a uno o varios Departamentos, atribuciones propias de los organismos o entidades públicas nacionales.</p> <p><b>Artículo 303.</b> En cada uno de los departamentos habrá un Gobernador que será jefe de la administración seccional y representante legal del departamento; el gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que mediante convenios la Nación acuerde con el departamento. Los gobernadores serán elegidos popularmente para períodos institucionales de cuatro (4) años y no podrán ser reelegidos para el período siguiente. La ley fijará las calidades, requisitos, inhabilidades e incompatibilidades de los gobernadores; reglamentará su elección; determinará sus faltas absolutas y</p>
--	---

temporales; y la forma de llenar estas últimas y dictará las demás disposiciones necesarias para el normal desempeño de sus cargos. Siempre que se presente falta absoluta a más de dieciocho (18) meses de la terminación del período, se elegirá gobernador para el tiempo que reste. En caso de que faltare menos de dieciocho (18) meses, el Presidente de la República designará un Gobernador para lo que reste del período, respetando el partido, grupo político o coalición por el cual fue inscrito el gobernador elegido.

\* Artículo 303 modificado por Acto Legislativo 2/2002.

**Artículo 304.** El Presidente de la República, en los casos taxativamente señalados por la ley, suspenderá o destituirá a los gobernadores.

Su régimen de inhabilidades e incompatibilidades no será menos estricto que el establecido para el Presidente de la República.

**Artículo 305.** Son atribuciones del gobernador:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, los decretos del Gobierno y las ordenanzas de las Asambleas Departamentales.
2. Dirigir y coordinar la acción administrativa del departamento y actuar en su nombre como gestor y promotor del desarrollo integral de su territorio, de conformidad con la Constitución y las leyes.
3. Dirigir y coordinar los servicios nacionales en las condiciones de la delegación que le confiera el Presidente de la República.
4. Presentar oportunamente a la asamblea departamental los proyectos de ordenanza sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas y presupuesto anual de rentas y gastos.
5. Nombrar y remover libremente a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y de las empresas industriales o comerciales del Departamento. Los representantes del departamento en las juntas directivas de tales organismos y los directores o gerentes de los mismos son agentes del gobernador.
6. Fomentar de acuerdo con los planes y programas generales, las empresas, industrias y actividades convenientes al desarrollo cultural, social y económico del departamento que no correspondan a la Nación y a los municipios.
7. Crear, suprimir y fusionar los empleos de sus dependencias, señalar sus funciones especiales y fijar sus emolumentos con sujeción a la ley y a las ordenanzas respectivas. Con cargo al tesoro departamental no podrá crear obligaciones que excedan al monto global fijado para el respectivo servicio en el presupuesto inicialmente aprobado.
8. Suprimir o fusionar las entidades departamentales de conformidad con las ordenanzas.
9. Objetar por motivos de inconstitucionalidad, ilegalidad o inconveniencia, los proyectos de ordenanza, o sancionarlos y promulgarlos.
10. Revisar los actos de los concejos municipales y de los alcaldes y, por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad, remitirlos al Tribunal competente para que decida sobre su validez.
11. Velar por la exacta recaudación de las rentas departamentales, de las

	<p>entidades descentralizadas y las que sean objeto de transferencias por la Nación.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>12. Convocar a la asamblea departamental a sesiones extraordinarias en las que sólo se ocupará de los temas y materias para lo cual fue convocada.</li> <li>13. Escoger de las ternas enviadas por el jefe nacional respectivo, los gerentes o jefes seccionales de los establecimientos públicos del orden nacional que operen en el departamento, de acuerdo con la ley.</li> <li>14. Ejercer las funciones administrativas que le delegue el Presidente de la República.</li> <li>15. Las demás que le señale la Constitución, las leyes y las ordenanzas.</li> </ol> <p><b>Artículo 306.</b> 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.</p> <p><b>Artículo 307.</b> 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. 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.</p> <p><b>Artículo 308.</b> La ley podrá limitar las apropiaciones departamentales destinadas a honorarios de los diputados y a gastos de funcionamiento de las asambleas y de las contralorías departamentales.</p> <p><b>Artículo 309.</b> Erígense en departamento las Intendencias de Arauca, Casanare, Putumayo, el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, y las Comisarías del Amazonas, Guaviare, Guainía, Vaupés y Vichada. Los bienes y derechos que a cualquier título pertenecían a las intendencias y comisarías continuarán siendo de propiedad de los respectivos departamentos.</p> <p><b>Artículo 310.</b> El Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina se regirá, además de las normas previstas en la Constitución y las leyes para los otros departamentos, por las normas especiales que en materia administrativa, de inmigración, fiscal, de comercio exterior, de cambios, financiera y de fomento económico establezca el legislador. Mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de cada cámara se podrá limitar el ejercicio de los derechos de circulación y residencia, establecer controles a la densidad de la población, regular el uso del suelo y someter a condiciones especiales la enajenación de bienes inmuebles con el fin de proteger la identidad cultural de las comunidades nativas y preservar el ambiente y los recursos naturales del Archipiélago. Mediante la creación de los municipios a que hubiere lugar, la Asamblea Departamental garantizará la expresión institucional de las comunidades</p>
--	---



raizales de San Andrés. El municipio de Providencia tendrá en las rentas departamentales una participación no inferior del 20% del valor total de dichas rentas.

**Artículo 311.** Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.

**Artículo 312.** En cada municipio habrá una corporación administrativa elegida popularmente para períodos de cuatro (4) años que se denominará concejo municipal, integrado por no menos de siete, ni más de veintiún miembros según lo determine la ley, de acuerdo con la población respectiva.

La ley determinará las calidades, inhabilidades e incompatibilidades de los concejales y la época de sesiones ordinarias de los concejos. Los concejales no tendrán la calidad de empleados públicos.

La ley podrá determinar los casos en que tengan derecho a honorarios por su asistencia a sesiones.

Su aceptación de cualquier empleo público, constituye falta absoluta.

\* Inciso primero modificado por Acto Legislativo 2/2002.

**Artículo 313.** Corresponde a los concejos:

1. Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio.
2. Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas.
3. Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo.
4. Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales.
5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.
6. Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta.
7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.
8. Elegir Personero para el período que fije la ley y los demás funcionarios que ésta determine.
9. Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.
10. Las demás que la Constitución y la ley le asignen.

**Artículo 314.** En cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración

local y representante legal del municipio, que será elegido popularmente para períodos institucionales de cuatro (4) años, y no podrá ser reelegido para el período siguiente.

Siempre que se presente falta absoluta a más de dieciocho (18) meses de la terminación del período, se elegirá alcalde para el tiempo que reste. En caso de que faltare menos de dieciocho (18) meses, el gobernador designará un alcalde para lo que reste del período, respetando el partido, grupo político o coalición por el cual fue inscrito el alcalde elegido.

El presidente y los gobernadores, en los casos taxativamente señalados por la ley, suspenderán o destituirán a los alcaldes.

La ley establecerá las sanciones a que hubiere lugar por el ejercicio indebido de esta atribución.

\* Artículo 314, modificado por Acto Legislativo 2/2002.

**Artículo 315.** Son atribuciones del alcalde:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo.
2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.
3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes.
4. Suprimir o fusionar entidades y dependencias municipales, de conformidad con los acuerdos respectivos.
5. Presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio.
6. Sancionar y promulgar los acuerdos que hubiere aprobado el Concejo y objetar los que considere inconvenientes o contrarios al ordenamiento jurídico.
7. Crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijar sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes. No podrá crear obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado.
8. Colaborar con el Concejo para el buen desempeño de sus funciones, presentarle informes generales sobre su administración y convocarlo a sesiones extraordinarias, en las que sólo se ocupará de los temas y materias para los cuales fue citado.
9. Ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto.
10. Las demás que la Constitución y la ley le señalen.

**Artículo 316.** En las votaciones que se realicen para la elección de autoridades locales y para la decisión de asuntos del mismo carácter, sólo podrán participar los ciudadanos residentes en el respectivo municipio.

**Artículo 317.** Solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización.

La ley destinará un porcentaje de estos tributos, que no podrá exceder del promedio de las sobretasas existentes, a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción.

**Artículo 318.** Con el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local, los concejos podrán dividir sus municipios en comunas cuando se trate de áreas urbanas, y en corregimientos en el caso de las zonas rurales.

En cada una de las comunas o corregimientos habrá una junta administradora local de elección popular, integrada por el número de miembros que determine la ley, que tendrá las siguientes funciones :

1. Participar en la elaboración de los planes y programas municipales de desarrollo económico y social y de obras públicas.
2. Vigilar y controlar la prestación de los servicios municipales en su comuna o corregimiento y las inversiones que se realicen con recursos públicos.
3. Formular propuestas de inversión ante las autoridades nacionales, departamentales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión.
4. Distribuir las partidas globales que les asigne el presupuesto municipal.
5. Ejercer las funciones que les deleguen el concejo y otras autoridades locales. Las asambleas departamentales podrán organizar juntas administradoras para el cumplimiento de las funciones que les señale el acto de su creación en el territorio que este mismo determine.

**Artículo 319.** 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.

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.

Cumplida la consulta popular, los respectivos alcaldes y los concejos municipales protocolizarán la conformación del área y definirán sus atribuciones, financiación y autoridades, de acuerdo con la ley.

Las áreas metropolitanas podrán convertirse en Distritos conforme a la ley.

**Artículo 320.** La ley podrá establecer categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, y señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administración.

**Artículo 321.** Las provincias se constituyen con municipios o territorios indígenas circunvecinos, pertenecientes a un mismo departamento.

La ley dictará el estatuto básico y fijará el régimen administrativo de las provincias que podrán organizarse para el cumplimiento de las funciones que les deleguen entidades nacionales o departamentales y que les asignen la ley y los municipios que las integran.

Las provincias serán creadas por ordenanza, a iniciativa del gobernador, de los alcaldes de los respectivos municipios o del número de ciudadanos que determine la ley.

Para el ingreso a una provincia ya constituida deberá realizarse una consulta popular en los municipios interesados.

El departamento y los municipios aportarán a las provincias el porcentaje de sus ingresos corrientes que determinen la asamblea y los concejos respectivos.

**Artículo 356.** Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de los Departamentos, Distritos, y Municipios. Para efecto de atender los servicios a cargo de éstos y a proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, se crea el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios.

Los Distritos tendrán las mismas competencias que los municipios y departamentos para efectos de la distribución del Sistema General de Participaciones que establezca la ley.

Para estos efectos, serán beneficiarias las entidades territoriales indígenas, una vez constituidas. Así mismo, la ley establecerá como beneficiarios a los resguardos indígenas, siempre y cuando estos no se hayan constituido en entidad territorial indígena.

Los recursos del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándole prioridad al servicio de salud y los servicios de educación

preescolar, primaria, secundaria y media, garantizando la prestación de los servicios y la ampliación de cobertura.

Teniendo en cuenta los principios de solidaridad, complementariedad y subsidiariedad, la ley señalará los casos en los cuales la Nación podrá concurrir a la financiación de los gastos en los servicios que sean señalados por la ley como de competencia de los departamentos, distritos y municipios.

La ley reglamentará los criterios de distribución del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios, de acuerdo con las competencias que le asigne a cada una de estas entidades; y contendrá las disposiciones necesarias para poner en operación el Sistema General de Participaciones de éstas, incorporando principios sobre distribución que tengan en cuenta los siguientes criterios:

- a. Para educación y salud: población atendida y por atender, reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y equidad;
- b. Para otros sectores: población, reparto entre población y urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y pobreza relativa.
- c.

No se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas.

Los recursos del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios se distribuirán por sectores que defina la ley.

El monto de recursos que se asigne para los sectores de salud y educación, no podrá ser inferior al que se transfería a la expedición del presente acto legislativo a cada uno de estos sectores.

**Parágrafo transitorio.** El Gobierno deberá presentar el proyecto de ley que regule la organización y funcionamiento del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios, a más tardar el primer mes de sesiones del próximo período legislativo.

**Artículo 357.** El monto del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos Corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluida la correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución.

Para efectos del cálculo de la variación de los ingresos corrientes de la Nación a que se refiere el inciso anterior, estarán excluidos los tributos que se arbitren por medidas de estados de excepción, salvo que el Congreso, durante el año siguiente les otorgue el carácter permanente.

Los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta, de conformidad con las normas vigentes, podrán destinar libremente, para inversión y otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un veintiocho (28%) de los recursos que perciban por concepto del Sistema General de Participaciones de los Departamentos,

Distritos y Municipios, exceptuando los recursos que se destinen para educación y salud.

**Parágrafo transitorio 1.** El Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios tendrá como base inicial el monto de los recursos que la Nación transfería a las entidades territoriales antes de entrar en vigencia este acto legislativo, por concepto de situado fiscal, participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación y las transferencias complementarias al situado fiscal para educación, que para el año 2001 se valoran en la suma de diez punto novecientos sesenta y dos (10.962) billones de pesos.

En el caso de educación, la base inicial contempla los costos por concepto de docentes y administrativos pagados con situado fiscal y el fondo de compensación educativa, docentes y otros gastos en educación financiados a nivel distrital y municipal con las participaciones en los ingresos corrientes de la nación, y los docentes, personal administrativo de los planteles educativos y directivos docentes departamentales y municipales pagados con recursos propios, todos ellos a 1o. de noviembre del 2000. Esta incorporación será automática a partir del 1o. de enero de 2002.

**Parágrafo transitorio 2.** Durante los años comprendidos entre 2002 y 2008 el monto del Sistema General de Participaciones crecerá en un porcentaje igual al de la tasa de inflación causada, más un crecimiento adicional que aumentará en forma escalonada así: Para los años 2002, 2003, 2004 y 2005 el incremento será de 2%; para los años 2006, 2007 y 2008 el incremento será de 2.5%.

Si durante el período de transición el crecimiento real de la economía (producto interno bruto) certificado por el DANE en el mes de mayo del año siguiente es superior al 4%, el crecimiento adicional del Sistema General de Participaciones de que trata el presente parágrafo se incrementará en una proporción equivalente al crecimiento que supere el 4%, previo descuento de los porcentajes que la Nación haya tenido que asumir, cuando el crecimiento real de la economía no haya sido suficiente para financiar el 2% adicional durante los años 2002, 2003, 2004 y 2005, y 2.5% adicional para los años 2006, 2007 y 2008.

**Parágrafo transitorio 3.** Al finalizar el período de transición, el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación destinados para el Sistema General de Participación será como mínimo el porcentaje que constitucionalmente se transfiera en el año 2001. La Ley, a iniciativa del Congreso, establecerá la gradualidad del incremento autorizado en este parágrafo.

En todo caso, después del período de transición, el Congreso, cada cinco años y a iniciativa propia a través de ley, podrá incrementar el porcentaje.

Igualmente durante la vigencia del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios, el Congreso de la República, podrá revisar por iniciativa propia cada cinco años, la base de liquidación de éste.

*(Documento 1)*

## B. Leyes

### B.1 Vigentes

FECHA	CONTENIDO DE INTERES
Ley 134 del 21 de mayo de 1994	<p><b>Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana.</b></p> <p><b>Artículo 1. Objeto de la ley.</b> La presente Ley estatutaria de los mecanismos de participación del pueblo regula la iniciativa popular legislativa y normativa; el referendo; la consulta popular, del orden nacional, departamental, distrital, municipal y local; la revocatoria del mandato; el plebiscito y el cabildo abierto.</p> <p>Establece las normas fundamentales por las que se regirá la participación democrática de las organizaciones civiles.</p> <p>La regulación de estos mecanismos no impedirá el desarrollo de otras formas de participación ciudadana en la vida política, económica, social, cultural, universitaria, sindical o gremial del país ni el ejercicio de otros derechos políticos no mencionados en esta Ley.</p> <p><b>Artículo 2. Iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas.</b> La iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas es el derecho político de un grupo de ciudadanos de presentar Proyecto de Acto Legislativo y de ley ante el Congreso de la República, de Ordenanza ante las Asambleas Departamentales, de Acuerdo ante los Concejos Municipales o Distritales y de Resolución ante las Juntas Administradoras Locales, y demás resoluciones de las corporaciones de las entidades territoriales, de acuerdo con las leyes que las reglamentan, según el caso, para que sean debatidos y posteriormente aprobados, modificados o negados por la corporación pública correspondiente.</p> <p><b>Artículo 3. Referendo.</b> Es la convocatoria que se hace al pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica o derogue o no una norma ya vigente.</p> <p><b>Parágrafo.</b> El referendo puede ser nacional, regional, departamental, distrital, municipal o local. <i>(Exequible, en el sentido expuesto en la sentencia C-180 de 1994 de la Corte Constitucional).</i></p> <p><b>Artículo 4. Referendo derogatorio.</b> Un referendo derogatorio es el sometimiento de un acto legislativo, de una ley, de una ordenanza, de un acuerdo o de una resolución local en alguna de sus partes o en su integridad, a consideración del pueblo para que éste decida si lo deroga o no.</p> <p><b>Artículo 5. Referendo aprobatorio.</b> Un referendo aprobatorio es el sometimiento de un proyecto de acto legislativo, de una ley, de una ordenanza, de acuerdo o de una resolución local, de iniciativa popular que no haya sido adoptado por la corporación pública correspondiente, a</p>

consideración del pueblo para que éste decida si lo aprueba o lo rechaza, total o parcialmente.

**Artículo 6. Revocatoria del mandato.** La revocatoria del mandato es un derecho político, por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o a un alcalde.

**Artículo 8. Consulta popular.** La consulta popular es la institución mediante la cual, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometida por el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto.

En todos los casos, la decisión del pueblo es obligatoria.

Cuando la consulta se refiera a la conveniencia de convocar una asamblea constituyente, las preguntas serán sometidas a consideración popular mediante ley aprobada por el Congreso de la República.

**Artículo 9. Cabildo abierto.** El cabildo abierto es la reunión pública de los concejos distritales, municipales o de las juntas administradoras locales, en la cual los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad.

**Artículo 10. Los promotores y voceros.** Para ser promotor de una iniciativa legislativa y normativa o de una solicitud de referendo, se requiere ser ciudadano en ejercicio y contar con el respaldo del cinco por mil de los ciudadanos inscritos en el respectivo censo electoral, cumpliendo con este requisito, podrán también ser promotores, una organización cívica, sindical, gremial, indígena o comunal del orden nacional, departamental, municipal o local, según el caso, o un partido o movimiento político, debiendo cumplir con el requisito de la personería jurídica en todos los casos.

Además del cumplimiento de los requisitos exigidos en el inciso 1º; en el caso de las organizaciones, partidos o movimientos políticos, la iniciativa legislativa y normativa y la solicitud de referendo deberá ser aprobada en asamblea, congreso o convención, por la mayoría de los asistentes con derecho a voto, y será la misma asamblea la que los elija.

Deberán constituirse en comité e inscribirse como tales ante la Registraduría del Estado Civil de la correspondiente circunscripción electoral. Este comité estará integrado por nueve ciudadanos, y elegirá el vocero, quien lo presidirá y representará. Si el promotor es la misma organización, partido o movimiento, el comité podrá estar integrado por sus directivas o por las personas que éstas designen para tal efecto.

En el caso de que la iniciativa legislativa sea presentada por un grupo de concejales o de diputados, el comité será integrado por cinco de ellos, en uno y otro caso, quienes elegirán a su vocero. Por el solo hecho de ser concejal o diputado se podrá ser promotor.



**Artículo 19. Suscripción de apoyos.** Para consignar su apoyo en una iniciativa legislativa y normativa o en una solicitud de referendo, el ciudadano deberá escribir en el formulario, de su puño y letra, la fecha en que firma, su nombre, el número de su documento de identificación, el lugar y la dirección de su residencia, todo esto en forma completa y legible, y su firma. Si la persona no supiere escribir imprimirá su huella dactilar a continuación del que firme a su ruego. Si hubiere firmas repetidas, se tendrá por válida la que tenga la fecha más reciente.

En el caso de iniciativas promovidas por concejales o diputados, se escribirá el nombre del municipio o departamento en el que ejercen dicha representación.

Serán anulados por la Registraduría de la Circunscripción Electoral correspondiente los respaldos suscritos en documentos que no cumplan los requisitos señalados en el artículo 16, al igual que aquellos que incurran en alguna de las siguientes razones, las cuales deberán ser certificadas por escrito:

1. Fecha, nombre o número de la cédula de ciudadanía ilegible o no identificable.
2. Firma con datos incompletos, falsos o erróneos.
3. Firmas de la misma mano.
4. Firma no manuscrita.
5. No inscrito en el censo electoral correspondiente.

**Parágrafo.** Tratándose de una iniciativa legislativa y normativa o de una solicitud de referendo en el ámbito de las entidades territoriales, será causal de nulidad del respaldo no ser residente en la respectiva entidad territorial.

**Artículo 26. Recolección de firmas en entidades territoriales.** Cuando se realicen procesos de participación ciudadana en el ámbito de las entidades territoriales o de las comunas, corregimientos o localidades, sólo podrán consignar su apoyo quienes residan en la respectiva entidad territorial, comuna, corregimiento o localidad además de estar inscritos en el correspondiente censo electoral.

**Artículo 27. Certificación.** La organización electoral certificará, para todos los efectos legales, el cumplimiento de los requisitos exigidos para la realización de los mecanismos de participación ciudadana.

**Artículo 28. Respaldo de las iniciativas populares legislativas y normativas.** Para que una iniciativa popular de acto legislativo, de ley, de ordenanza, de acuerdo o de resolución local sea presentada ante la respectiva corporación pública, deberá contar con el respaldo de por lo menos el cinco por ciento (5%) de los ciudadanos inscritos en el censo electoral correspondiente.

Cuando las iniciativas populares legislativas y normativas promovidas por concejales o diputados sean de ley, requerirán un respaldo del treinta por ciento (30%) de los concejales o diputados del país.

**Artículo 29. Materias que pueden ser objeto de iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas.** Sólo pueden ser materia de iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas, aquellas que sean de la competencia de la respectiva corporación.

No se podrán presentar iniciativas populares legislativas y normativas ante el Congreso, las asambleas, los concejos o las juntas administradoras locales, sobre las siguientes materias:

1. Las que sean de iniciativa exclusiva del Gobierno, de los gobernadores o de los alcaldes, según lo establecido en los artículos 154, 300, 313, 315, 322 y 336 de la Constitución Política.
2. Presupuestales, fiscales o tributarias.
3. Relaciones internacionales.
4. Concesión de amnistías o indultos.
5. Preservación y restablecimiento del orden público.

**Artículo 30. Presentación y publicación de las iniciativas populares legislativas y normativas ante las corporaciones públicas.** Una vez certificado por la Registraduría del Estado Civil correspondiente, el cumplimiento de los requisitos de una iniciativa legislativa y normativa, exigidos por esta Ley, su vocero, presentará dicho certificado con el proyecto de articulado y la exposición de motivos, así como la dirección de su domicilio y la de los promotores, ante la Secretaría de una de las Cámaras del Congreso de la República o de la Corporación Pública respectiva, según el caso.

El nombre de la iniciativa, el de sus promotores y vocero, así como el texto del proyecto de articulado y su exposición de motivos, deberán ser divulgados en la publicación oficial de la correspondiente corporación.

**Artículo 31. Reglas para el trámite de iniciativas populares legislativas y normativas ante las corporaciones públicas.** Para garantizar la eficacia de la participación ciudadana durante el trámite de la iniciativa popular legislativa y normativa en la corporación respectiva, se respetarán las siguientes reglas:

1. La iniciativa popular será estudiada de conformidad con lo establecido en el reglamento de la corporación respectiva y se aplicarán las disposiciones establecidas en el artículo 163 de la Constitución Política para los proyectos que hayan sido objeto de manifestación de urgencia.

En el caso de la iniciativa popular de acto legislativo presentada por el 20% de los concejales o diputados del país se aplicará el trámite previsto en el artículo 375 de la Constitución.

2. El vocero deberá ser convocado a todas las sesiones en que se tramite el proyecto y ser oído en todas las etapas del trámite.
3. El vocero podrá apelar ante la plenaria cuando la comisión respectiva se haya pronunciado en contra de la iniciativa popular.
4. Cuando la respectiva corporación no dé primer debate a una iniciativa popular legislativa o normativa durante una legislatura y ésta deba ser

retirada, se podrá volver a presentar en la siguiente legislatura. En este caso, seguirán siendo válidas las firmas que apoyan la iniciativa popular, y no será necesario volver a recolectarlas.

Las firmas ciudadanas que apoyen iniciativas que al momento de entrar en vigencia la presente Ley, se encuentren en tránsito en cualquier Corporación seguirán siendo válidas por un año más.

**Artículo 32. Respaldo para la convocatoria.** Un número de ciudadanos no menor al diez por ciento del censo electoral nacional, departamental, municipal, distrital o local, según el caso, podrá solicitar ante el Registrador del Estado Civil correspondiente la convocatoria de un referendo para la aprobación de un proyecto de ley, de ordenanza, de acuerdo o de resolución local de iniciativa popular que sea negado por la corporación respectiva o vencido el plazo de que trata el artículo 163 de la Constitución Política, o solicitar la derogatoria total o parcial de leyes, ordenanzas, acuerdos o resoluciones locales.

**Parágrafo.** En el caso del referendo aprobatorio, los promotores dispondrán de otros seis meses para completar un número de respaldos no menor al 10% del censo electoral de la circunscripción respectiva.

Si dicho respaldo ya hubiere sido alcanzado para la presentación de la iniciativa legislativa y normativa, a la corporación pública, los promotores podrán solicitar la convocatoria de referendo sin más requisitos pero, de presentarse otras iniciativas complementarias o contradictorias sobre la misma materia, según lo dispuesto en el artículo 38 de esta Ley, podrán continuar el proceso de recolección de apoyos por el tiempo señalado.

En tal caso, podrán emplear el mismo formulario, surtir el mismo procedimiento y cumplir con las condiciones exigidas para la recolección de las firmas en apoyo a la iniciativa original, que no hubiere sido aprobado por la corporación correspondiente, o derogatoria total o parcial de leyes, ordenanzas, acuerdos o resoluciones locales (sic).

**Artículo 34. Convocatoria del referendo.** Expedidas las certificaciones por la Registraduría del Estado Civil correspondiente, sobre el número de apoyos requerido, así como el fallo de la Corte Constitucional, el Gobierno Nacional, departamental, distrital, municipal o local correspondiente, convocará el referendo mediante decreto, en el término de ocho días, y adoptará las demás disposiciones necesarias para su ejecución.

*(Exequible, en el sentido expuesto en la Sentencia C-180 de 1994 de la Corte Constitucional).*

**Artículo 35. Materias que pueden ser objeto de referendos.** Pueden ser objeto de referendos los proyectos de ley, de ordenanza, de acuerdo o de resolución local que sean de la competencia de la corporación pública de la respectiva circunscripción electoral de conformidad con lo dispuesto en el artículo 29 de esta Ley.

Para efectos del referendo derogatorio son leyes las expedidas por el

Congreso y los decretos que dicte el Presidente de la República en ejercicio de facultades extraordinarias que éste le haya conferido; son ordenanzas las expedidas por las asambleas departamentales y los decretos que dicte el gobernador con fuerza de ordenanza; son acuerdos los expedidos por los concejos municipales y los decretos que dicten los alcaldes con fuerza de acuerdo; y son resoluciones las expedidas por las Juntas Administradoras Locales y las resoluciones que dicte el alcalde local, todos de conformidad con las facultades extraordinarias otorgada para tal evento.

**Artículo 37. De cuando no hay lugar a referendos derogatorios.** Si antes de la fecha señalada para la votación de un referendo para derogar un acto legislativo, una ley, una ordenanza, un acuerdo local o una resolución local, la corporación respectiva lo deroga, no habrá lugar a la celebración del referendo.

**Artículo 39. Fecha para la realización del referendo.** El referendo deberá realizarse dentro de los seis meses siguientes a la presentación de la solicitud.

Cuando se trate de un referendo de carácter nacional, departamental, municipal o local, la votación no podrá coincidir con ningún otro acto electoral. No podrá acumularse la votación de más de tres referendos para la misma fecha.

**Artículo 44. Control previo de constitucionalidad del texto que se somete a referendo.** Para evitar un pronunciamiento popular sobre iniciativas inconstitucionales, el tribunal de la jurisdicción contencioso-administrativa competente, en el caso de referendos normativos departamentales, distritales, municipales o locales, previamente revisarán la constitucionalidad del texto sometido a referendo. El Tribunal Contencioso Administrativo competente, según el caso, se pronunciará después de un período de fijación en lista de diez días, para que cualquier ciudadano impugne o coadyuve la constitucionalidad de la iniciativa y el Ministerio Público rinda su concepto.

**Artículo 45. Mayorías.** En todo referendo, el pueblo tomará decisiones obligatorias por medio de la mitad más uno de los votantes, siempre y cuando haya participado una cuarta parte de los ciudadanos que componen el censo electoral de la respectiva circunscripción electoral.

**Artículo 46. Decisión posterior sobre normas sometidas al referendo.** Las normas que hayan sido derogadas o aprobadas mediante referendo no podrán ser objeto de decisión dentro de los dos años siguientes, salvo por decisión de la mayoría absoluta de los miembros de la respectiva corporación.

Pasado ese término se aplicarán las mayorías ordinarias.

Cuando se trate de referendos aprobatorios o derogatorios de carácter nacional no podrá solicitarse referendo sobre el mismo asunto sino hasta pasados dos años.

**Artículo 47. Nombre y encabezamiento de la decisión.** La decisión adoptada en referendo se denominará acto legislativo, ley, ordenanza,

acuerdo, o resolución local, según corresponda a materias de competencia del Congreso de la República, de las asambleas departamentales o de los concejos municipales, distritales o de las juntas administradoras locales, y así se encabezará el texto aprobado.

Si se trata de una ley o de un acto legislativo aprobado mediante referendo, el encabezamiento deberá ser el siguiente según el caso:

"El pueblo de Colombia decreta".

**Artículo 48. Promulgación de actos legislativos, leyes, ordenanzas, acuerdos o resoluciones locales aprobados en referendos.** Aprobado un referendo, el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, sancionará la norma y dispondrá su promulgación en el término de ocho días contados a partir de la declaración de los resultados por parte de la Registraduría del Estado Civil correspondiente, so pena de incurrir en causal de mala conducta.

**Artículo 49. Vigencia de la decisión.** Los actos legislativos, las leyes, las ordenanzas, los acuerdos y las resoluciones locales, entrarán en vigencia a partir del momento de la publicación a menos que en la misma se establezca otra fecha.

La publicación deberá hacerse a los ocho días siguientes a la aprobación de los resultados por la organización electoral en el Diario Oficial o en la publicación oficial de la respectiva corporación y, de no realizarse, se entenderá surtida una vez vencido dicho término, configurándose para el funcionario reticente una causal de mala conducta.

**Artículo 51. Consulta popular a nivel departamental, distrital, municipal y local.** Sin perjuicio de los requisitos y formalidades adicionales que señale el Estatuto General de la Organización Territorial y de los casos que éste determine, los gobernadores y alcaldes podrán convocar consultas para que el pueblo decida sobre asuntos departamentales, municipales, distritales o locales.

**Artículo 53. Concepto previo para la realización de una consulta popular.** En la consulta popular de carácter nacional, el texto que se someterá a la decisión del pueblo, acompañado de una justificación de la consulta y de un informe sobre la fecha de su realización, será enviado por el Presidente de la República al Senado para que, dentro de los veinte días siguientes, emita concepto favorable. Por decisión de mayoría de sus miembros, el Senado podrá prorrogar este plazo en diez días más.

El gobernador o el alcalde solicitará a la asamblea, al concejo o a la junta administradora local, un concepto sobre la conveniencia de la consulta de carácter departamental, municipal o local en los mismos términos y con los mismos requisitos de la consulta nacional. Si éste fuere desfavorable el gobernador o el alcalde no podrá convocar la consulta. El texto de la consulta se remitirá al tribunal contencioso administrativo competente para que se pronuncie dentro de los 15 días siguientes sobre su constitucionalidad.

**Artículo 54. Fecha para la realización de la consulta popular.** La votación de la consulta popular nacional se realizará dentro de los cuatro meses siguientes a la fecha del pronunciamiento del Senado de la República, o del vencimiento del plazo indicado para ello. En el caso de las consultas populares celebradas en el marco de las entidades territoriales y en las comunas, corregimientos y localidades, el término será de dos meses.

**Artículo 55. Decisión del pueblo.** La decisión tomada por el pueblo en la consulta, será obligatoria. Se entenderá que ha habido una decisión obligatoria del pueblo, cuando la pregunta que le ha sido sometida ha obtenido el voto afirmativo de la mitad más uno de los sufragios válidos, siempre y cuando haya participado no menos de la tercera parte de los electores que componen el respectivo censo electoral.

**Artículo 56. Efectos de consulta.** Cuando el pueblo haya adoptado una decisión obligatoria, el órgano correspondiente deberá adoptar las medidas para hacerla efectiva. Cuando para ello se requiera una ley, una ordenanza, un acuerdo o una resolución local, la corporación respectiva deberá expedirla dentro del mismo período de sesiones y a más tardar en el período siguiente. Si vencido este plazo el Congreso, la asamblea, el concejo o la junta administradora local, no la expidieren, el Presidente de la República, el gobernador, el alcalde, o el funcionario respectivo, dentro de los tres meses siguientes la adoptará mediante decreto con fuerza de ley, ordenanza, acuerdo o resolución local, según el caso. En este caso el plazo para hacer efectiva la decisión popular será de tres meses.

**Artículo 64. Revocatoria del mandato.** Previo el cumplimiento de los requisitos exigidos por esta

Ley para la presentación e inscripción de iniciativas legislativas y normativas, un número de ciudadanos no inferior al 40% del total de votos válidos emitidos en la elección del respectivo mandatario, podrá solicitar ante la Registraduría del Estado Civil correspondiente, la convocatoria a la votación para la revocatoria del mandato de un gobernador o un alcalde. Sólo podrán solicitar la revocatoria quienes participaron en la votación en la cual se eligió al funcionario correspondiente.

La revocatoria del mandato procederá siempre y cuando haya transcurrido no menos de un año, contado a partir del momento de la posesión del respectivo mandatario.

**Parágrafo.** La Registraduría del Estado Civil correspondiente certificará que las cédulas de quienes firman el formulario, correspondan a ciudadanos que votaron en las respectivas elecciones.

**Artículo 65. Motivación de la revocatoria.** El formulario de solicitud de convocatoria a la votación para la revocatoria, deberá contener las razones que la fundamentan, por la insatisfacción general de la ciudadanía o por el incumplimiento del programa de Gobierno.

**Artículo 67. Convocatoria a la votación en las entidades territoriales.** Los

ciudadanos de la respectiva entidad territorial serán convocados a la votación para la revocatoria, por la Registraduría del Estado Civil correspondiente dentro de un término no superior a dos meses, contados a partir de la certificación expedida por la misma entidad.

**Artículo 68. Divulgación, promoción y realización de la convocatoria.** Corresponderá al Registrador del Estado Civil respectivo, una vez cumplidos los requisitos establecidos para la solicitud de revocatoria, coordinar con las autoridades electorales del respectivo departamento o municipio, la divulgación, promoción y realización de la convocatoria para la votación de acuerdo con las normas establecidas en el Título X de la presente Ley.

**Artículo 69. Aprobación de la revocatoria.** Se considerará revocado el mandato para gobernadores y alcaldes, al ser ésta aprobada en la votación respectiva por un número de votos no inferior al sesenta por ciento (60%) de los ciudadanos que participen en la respectiva votación, siempre que el número de sufragios no sea inferior al sesenta por ciento (60%) de la votación registrada el día en que se eligió al mandatario, y únicamente podrán sufragar quienes lo hayan hecho en la jornada electoral en la cual se eligió al respectivo gobernador o alcalde.

**Artículo 70. Resultado de la votación.** Si como resultado de la votación no se revoca el mandato del gobernador o del alcalde, no podrá volver a intentarse en lo que resta de su período.

**Artículo 71. Inscripción de candidatos.** Podrá inscribirse como candidato cualquier ciudadano que cumpla los requisitos constitucionales y legales para ello, de conformidad con lo establecido en las normas electorales generales, a excepción del mandatario que ha renunciado o al que le ha sido revocado el mandato.

La inscripción del candidato deberá hacerse ante el correspondiente Registrador del Estado Civil, por lo menos veinte días antes de la fecha de la votación.

**Artículo 72. Remoción del cargo.** Habiéndose realizado la votación y previo informe del resultado de los escrutinios por la registraduría correspondiente, el Registrador Nacional del Estado Civil la comunicará al Presidente de la República o al gobernador respectivo para que procedan, según el caso, a la remoción del cargo del respectivo gobernador o alcalde revocado.

**Artículo 74. Elección del sucesor.** Revocado el mandato a un gobernador o a un alcalde se convocará a elecciones para escoger al sucesor, dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha en que el registrador correspondiente certificare los resultados de la votación.

Durante el período que transcurra entre la fecha de la revocatoria y la posesión del nuevo mandatario, será designado en calidad de encargado por el Presidente de la República o el gobernador, según el caso, un ciudadano del mismo grupo, partido o movimiento político del mandatario revocado.

**Artículo 75.** Designación del sucesor. El funcionario reemplazante dará cumplimiento, en lo que fuere pertinente, al programa inscrito para la gestión gubernamental en el respectivo período.

**Artículo 81. Oportunidad.** En cada período de sesiones ordinarias de los concejos municipales o distritales, o de las juntas administradoras locales, deben celebrarse por lo menos dos sesiones en las que se considerarán los asuntos que los residentes en el municipio, distrito, localidad, comuna o corregimiento, soliciten sean estudiados y sean de competencia de la corporación respectiva.

**Artículo 82. Petición de cabildo abierto.** Un número no inferior al cinco por mil del censo electoral del municipio, distrito, localidad, comuna o corregimiento, según el caso, podrán presentar ante la secretaría de la respectiva corporación la solicitud razonada para que sea discutido un asunto en cabildo abierto, con no menos de quince días de anticipación a la fecha de iniciación del período de sesiones.

Las organizaciones civiles podrán participaren todo el proceso de convocatoria y celebración de los cabildos abiertos.

**Artículo 83. Materias objeto de cabildo abierto.** Podrá ser materia del cabildo abierto cualquier asunto de interés para la comunidad. Sin embargo, no se podrán presentar proyectos de ordenanza, acuerdo o cualquier otro acto administrativo.

**Artículo 85. Difusión del cabildo.** Los concejos municipales o distritales, o las juntas administradoras locales, dispondrán la amplia difusión de la fecha, el lugar y de los temas que serán objeto del cabildo abierto. Para ello, ordenarán la publicación de dos convocatorias en un medio de comunicación idóneo.

**Artículo 87. Obligatoriedad de la respuesta.** Terminado el cabildo, dentro de la semana siguiente, en audiencia pública a la cual serán invitados los voceros, el presidente de la respectiva corporación dará respuesta escrita y razonada a los planteamientos y solicitudes ciudadanas. Cuando se trate de un asunto relacionado con inversiones públicas municipales, distritales o locales, la respuesta deberá señalar el orden de prioridad de las mismas dentro del presupuesto y los planes correspondientes.

**Artículo 88. Citación a personas.** Por solicitud de los promotores del cabildo o por iniciativa de los voceros, previa proposición aprobada por la corporación, podrá citarse a funcionarios municipales o distritales, con cinco (5) días de anticipación, para que concurran al cabildo y para que respondan, oralmente o por escrito, sobre hechos relacionados con el tema del cabildo. La desatención a la citación sin justa causa, será causal de mala conducta.

**Artículo 89. Sesiones fuera de la sede.** Cuando se trate de asuntos que afecten específicamente a una localidad, corregimiento o comuna, el cabildo abierto podrá sesionar en cualquier sitio de éste, con la presencia del respectivo concejo municipal o distrital, o la junta administradora local, según



el caso.

**Artículo 91. Espacios institucionales en televisión.** En el referendo de carácter constitucional o legal, los promotores a favor o en contra de la iniciativa, así como los partidos y movimientos con personería jurídica, tendrán derecho dentro de los treinta (30) días anteriores a la fecha de la votación, a por lo menos dos espacios institucionales en cada canal nacional de televisión. El Gobierno Nacional, si lo desea, dispondrá de tres espacios en cada canal para que presente su posición sobre la materia.

En las campañas de referendo de ordenanzas, de acuerdo o de resoluciones locales, en las capitales de los departamentos, los promotores de la iniciativa y los que promuevan el voto por el no, así como los partidos y movimientos con personería jurídica, que participen en el debate, tendrán derecho a por lo menos tres espacios institucionales en el canal de televisión de la respectiva región, dentro de los treinta (30) días anteriores a la fecha de la votación. En el caso del Distrito Capital, y mientras no disponga de canal regional, se considerará para tales efectos como canal regional la cadena tres de televisión.

El Consejo Nacional Electoral previo concepto del Consejo Nacional de Televisión o el órgano que haga sus veces, distribuirá los espacios, señalará la duración de cada presentación y establecerá las reglas que deban observarse en los mismos.

El tiempo asignado a los promotores de la iniciativa no podrá ser inferior al promedio del asignado a los partidos y movimientos políticos con personería jurídica.

**Artículo 92. Publicaciones institucionales.** El Registrador del Estado Civil correspondiente, ordenará tres (3) publicaciones del texto del proyecto sometido a referendo, al comienzo, en el intermedio y al final de la campaña, en dos diarios de circulación nacional si se trata de un referendo de carácter constitucional o legal, o dos publicaciones en un diario de amplia circulación en el respectivo territorio, en el caso de un referendo de carácter departamental o municipal.

**Artículo 99. De la participación administrativa como derecho de las personas.** La participación en la gestión administrativa se ejercerá por los particulares y por las organizaciones civiles en los términos de la Constitución, y de aquellos que se señalen mediante la ley que desarrolle el inciso final del artículo 103 de la Constitución Política y establezcan los procedimientos reglamentarios requeridos para el efecto, los requisitos que deban cumplirse, la definición de las decisiones y materias objeto de la participación, así como de sus excepciones y las entidades en las cuales operarán estos procedimientos.

**Artículo 100. De las veedurías ciudadanas.** Las organizaciones civiles podrán constituir veedurías ciudadanas o juntas de vigilancia a nivel nacional y en todos los niveles territoriales, con el fin de vigilar la gestión pública, los resultados de la misma y la prestación de los servicios públicos.

	<p>La vigilancia podrá ejercerse en aquellos ámbitos, aspectos y niveles en los que en forma total o mayoritaria se empleen los recursos públicos, de acuerdo con la Constitución y la ley que reglamente el artículo 270 de la Constitución Política.</p> <p><i>(Documento 2)</i></p>
<p>Ley 141 del 28 de junio de 1994</p>	<p><b>Por la cual se crean el Fondo Nacional de Regalías, la Comisión Nacional de Regalías, se regula el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, se establecen las reglas para su liquidación y distribución y se dictan otras disposiciones.</b></p> <p><b>Artículo 1. Constitución del fondo nacional de regalías.</b> Créase el Fondo Nacional de Regalías con los ingresos provenientes de las regalías no asignadas a los departamentos y a los municipios productores y a los municipios portuarios de conformidad con lo establecido en esta Ley.</p> <p>El Fondo será un sistema de manejo separado de cuentas, sin personería jurídica. Sus recursos serán destinados de conformidad con el artículo 361 de la Constitución Nacional, a la promoción de la minería, la preservación del medio ambiente y la financiación de proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> Durante los quince (15) años siguientes a la promulgación de la presente ley, el Fondo asignará el quince por ciento (15%) de sus recursos para financiar proyectos regionales de inversión en energización, que presenten las entidades territoriales y que estén definidos como prioritarios en los planes de desarrollo respectivo.</p> <p>De estos, el veinte por ciento (20%) se destinará a la financiación de proyectos regionales de inversión en infraestructura de distribución para la prestación del servicio público de gas combustible en los estratos 1 y 2.</p> <p>Cuando se trate de proyectos eléctricos los recursos podrán aplicarse a la generación, transporte, transformación, ampliación y remodelación de redes, mantenimiento, control y disminución de pérdidas de energía, distribuidos así:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Un cuarenta por ciento (40%) para zonas interconectadas. El ocho por ciento (8%) de estos recursos para financiar la ejecución de proyectos regionales hidroeléctricos en el Departamento de Santander, aprobados a través de su electrificadora, sie mpre y cuando estén incluidos en el plan nacional de expansión y definidos como prioritarios en los planes de desarrollo regional. El excedente de estos recursos se destinará a electrificación rural, con prelación para aquellas zonas con menor cobertura en el servicio, hasta obtener una cobertura regional similar en todo el país, y</li> <li>2. Un cuarenta por ciento (40%) para zonas no interconectadas.</li> </ol> <p>El reglamento dispondrá los criterios de selección de los proyectos. En todo caso, la ejecución de estos proyectos requerirán la aprobación del Ministerio de Minas y Energía, con base en los planes de desarrollo de las empresas del sector.</p>

**Parágrafo 2.** El total de los recursos del Fondo Nacional de Regalías, una vez descontadas las asignaciones contempladas en el artículo 1o., artículo 5o. parágrafo, artículo 8o. numeral 8, porcentaje este que se elevará al uno por ciento (1%) de los recaudos reales que haga el Fondo Nacional de Regalías, teniendo en cuenta para su cálculo los ingresos del semestre inmediatamente anterior y las proyecciones de ingresos estimadas para la siguiente vigencia, y del artículo 30 de la presente ley, se destinarán a la promoción de la minería, a la preservación del medio ambiente y a la financiación de proyectos regionales de inversión, aplicando los siguientes porcentajes como mínimo: 15% para el fomento a la minería, 30% para la preservación del medio ambiente, 54% para la financiación de proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales. La tercera parte de los recursos asignados a la preservación del medio ambiente, se destinarán exclusivamente a la ejecución de proyectos de saneamiento básico de acueducto y alcantarillado, prioritariamente en las zonas del país en que la prestación de tales servicios estén por debajo del promedio nacional hasta tanto alcancen dicho promedio, caso en el cual los recursos serán destinados al tratamiento y al reuso de las aguas residuales.

**Parágrafo 3.** Los recursos destinados a la financiación o cofinanciación de proyectos regionales de inversión deberán distribuirse en forma equitativa entre las regiones integradas por los Corpes regionales, o por las entidades que lo sustituyan, teniendo en cuenta la densidad poblacional, las necesidades básicas insatisfechas de la población y otros indicadores de pobreza, conforme a los criterios establecidos en la presente Ley y en la reglamentación que expida para el efecto la Comisión Nacional de Regalías. Cuando el Fondo Nacional de Regalías reciba recursos por regalías originadas en explotaciones en territorios indígenas que no pertenezcan a ningún municipio, se separará de la suma recibida la parte que hubiere correspondido al municipio de haber existido éste, y se destinará a la financiación de proyectos de promoción de la minería, de protección del medio ambiente y para proyectos regionales definidos como prioritarios en los planes de desarrollo del respectivo departamento o territorio indígena, y que beneficien directamente a las comunidades que habitan el corregimiento departamental, inspección departamental o el territorio indígena donde se adelanta la explotación que origina las regalías.

**Parágrafo 4.** El cien por ciento (100%) de los recursos destinados a la promoción de la minería deberán aplicarse en los términos del artículo 62 de la Ley 141 de 1994. De estos, el treinta por ciento (30%) serán ejecutados por el Instituto de Investigaciones e Información Geocientíficas, Minero-Ambiental y Nuclear, Ingeominas, fundamentalmente al levantamiento de la cartografía geológico-básica de la totalidad del territorio nacional en escala 1:100.000 (escala uno en cien mil). El setenta por ciento (70%) restante por la Empresa Nacional Minera, Minercol Ltda., o quien haga sus veces, la cual lo distribuirá de acuerdo con las prioridades del Gobierno Nacional y las necesidades de desarrollo de los tres (3) subsectores mineros, a saber: Metales y piedras preciosas, minerales y materiales industriales y minerales energéticos.

De los recursos anuales administrados por la Empresa Nacional Minera, o quien haga sus veces, el cuarenta por ciento (40%) se destinarán a la ejecución de los proyectos mineros especiales y comunitarios y aquellos

contemplados en el artículo 62 de la Ley 141 de 1994. Las entidades territoriales podrán ser ejecutoras de proyectos para la promoción de la minería, siempre y cuando estén aprobados por la autoridad minera, así: Si se desarrollan dentro de la jurisdicción de un municipio, serán ejecutados por este; si abarcaren el territorio de más de un municipio, su ejecución estará a cargo del respectivo departamento.

Los entes territoriales podrán adelantar los proyectos y programar la promoción de la minería directamente, mediante convenios con otros organismos públicos o por medio de contratistas particulares.

Durante los próximos cinco (5) años, contados a partir de la sanción de esta ley, hasta con el cero punto tres por ciento (0.3%) de la asignación de los recursos del Fondo Nacional de Regalías, destinados a la promoción y fomento de la pequeña y mediana minería del carbón, se cofinanciarán proyectos para la rectificación, mejoramiento y adecuación de la infraestructura vial en el área de influencia carbonífera de los departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Antioquia y Norte de Santander".

**Parágrafo 5.** Las dos terceras partes (2/3) de los recursos asignados a la preservación del medio ambiente tendrán la siguiente destinación:

1. No menos del veinte por ciento (20%) se canalizarán hacia la financiación del saneamiento ambiental en la Amazonia, Chocó, Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, la Ciénaga Grande de Santa Marta, la Laguna de Sauso en el Valle del Cauca, el embalse del Guájaro en el Atlántico, el Parque Nacional Tayrona, la Laguna de Tota y la Ciénaga de Sapayá, y el saneamiento ambiental y el desarrollo sostenible de tierras de resguardos indígenas ubicadas en zonas de especial significación ambiental.

2. No menos del doce por ciento (12%) para la recuperación y conservación de las cuencas hidrográficas en todo el país. La sexta parte de este 12% se aplicará para la financiación de proyectos de investigación, manejo y desarrollo de las zonas secas y lucha contra la desertificación y la sequía que estén afectando entidades territoriales y/o Corporaciones Autónomas Regionales.

3. No menos del veintiuno por ciento (21%) para financiar programas y proyectos para la descontaminación del Río Bogotá.

4. No menos del tres por ciento (3%) para la descontaminación del Río Cauca. Estos recursos se aplicarán exclusivamente para contribuir al pago del servicio de la deuda del proyecto PTAR Cañaveralejo hasta que la misma sea cubierta. En su defecto, se aplicarán estos recursos para financiar las obras complementarias que permitan tratar el ciento por ciento (100%) de las aguas residuales de la ciudad de Santiago de Cali.

5. No menos del dos punto cinco por ciento (2.5%) para la descontaminación, preservación y para la reconstrucción y protección ambiental de la zona de La Mojana.

6. No menos del siete por ciento (7%) para la preservación reconstrucción y protección ambiental de los recursos naturales renovables en el Macizo Colombiano. De estos, el dos por ciento (2%) se asignará a los proyectos ambientales que adelanten las Corporaciones Autónomas Regionales en los departamentos de Cauca, Huila, Nariño, Tolima, Caquetá, Putumayo y Valle, y el excedente, es decir, el cinco por ciento (5%), para municipios ubicados en

el Macizo Colombiano en los departamentos de Cauca, Huila y Nariño, bajo la coordinación de la política ambiental para el Macizo Colombiano. Los proyectos serán ejecutados por los municipios.

7. No menos del uno punto cinco por ciento (1.5%) para el municipio de San Fernando y el cero punto cinco por ciento (0.5%) para el municipio de Santa Rosa del Sur, para la financiación de proyectos de recuperación ambiental departamento de Bolívar.

8. El cero punto cinco por ciento (0.5%) para el departamento de Sucre para la conservación y descontaminación de las ciénagas de San Benito Abad, Caimito y San Marcos.

9. El cero punto cinco por ciento (0.5%) para la protección, preservación, reforestación y descontaminación de los ríos Cusiana, Charte, Upía, Unete, Cravo Sur, Tocaría, Pauto, Ariporo, Tua, Casanare, y para el saneamiento básico de los centros urbanos de influencia.

10. El excedente, hasta completar el ciento por ciento (100%), se asignará a la financiación de proyectos ambientales que adelanten las Corporaciones Autónomas Regionales en las entidades territoriales, y serán distribuidos de la siguiente manera:

a) No menos del cuarenta y cinco por ciento (45%) de estos recursos, para los proyectos presentados por los municipios de la jurisdicción de las quince (15) Corporaciones Autónomas Regionales de menores ingresos fiscales en la vigencia presupuestal anterior;

b) No menos del veinticinco por ciento (25%), para los proyectos presentados por los municipios de las Corporaciones Autónomas Regionales con regímenes especiales;

c) El excedente hasta completar el cien por ciento (100%), para los proyectos ambientales en municipios pertenecientes a las Corporaciones Autónomas Regionales distintas a las anteriores.

**Artículo 2. Operaciones autorizadas.** La Comisión, con los recursos del Fondo Nacional de Regalías, mediante asignaciones reembolsables o no, financiará o cofinanciará los proyectos elegibles que le sean presentados por las entidades territoriales.

Cuando las asignaciones deban ser reembolsadas, las correspondientes operaciones crediticias se ejecutarán mediante el otorgamiento de líneas de crédito a entidades financieras de redescuento.

**Parágrafo.** Las entidades territoriales beneficiarias de asignaciones provenientes del fondo podrán generar los recursos de contrapartida con rentas propias o mediante la obtención de préstamos bajo las reglas ordinarias que regulan su endeudamiento.

Cuando sean entidades territoriales con recursos naturales en explotación cuyos aportes al Fondo Nacional de Regalías sea superior al cinco por ciento (5%) de los ingresos propios anuales del Fondo, podrán garantizar la contrapartida con la pignoración parcial de regalías futuras.

**Artículo 3. Elegibilidad de los proyectos.** Para que un proyecto regional de inversión sea elegible deberá ser presentado por las entidades territoriales, o

resguardos indígenas, de manera individual, conjunta o asociadamente o a través de los Consejos Regionales de Planificación Económica y Social, Corpes o las entidades que hagan sus veces, para el concepto del ministerio correspondiente, que deberá ser emitido dentro del mes siguiente, y su presentación a la Comisión Nacional de Regalías, según la reglamentación que expida el Gobierno.

Estos proyectos deberán estar definidos como prioritarios en el correspondiente Plan de Desarrollo Territorial y venir acompañados de los Estudios de Factibilidad o Preinversión, según el caso que incluya el Impacto social, Económico y Ambiental

**Parágrafo 1.** Una vez se encuentre aprobada la asignación para los proyectos sometidos a consideración de la Comisión, estos se inscribirán en el Banco de Proyectos de Inversión a que se refiere la Ley 38 de 1989.

**Parágrafo 2.** Para efectos de la presente ley, se entiende como proyecto regional aquellos que al ejecutarse, beneficien a agrupaciones de municipios de diferentes departamentos o del mismo departamento. Para el caso de las inversiones viales, se exceptúan el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, quién podrá definir el tipo de vía a la que aplicará su inversión.

**Parágrafo 3.** En casos excepcionales, proyectos considerados por el Gobierno como de interés nacional que cuenten con la debida solicitud de los entes territoriales y que hayan sido aprobados por la Comisión Nacional de Regalías\* podrán recibir apoyo del presupuesto nacional.

**Artículo 14. Utilización por los departamentos de las participaciones establecidas en esta ley.** Los recursos de regalías y compensaciones monetarias distribuidos a los departamentos productores, tendrán la siguiente destinación:

a) El noventa por ciento (90%), a inversión en proyectos prioritarios que estén contemplados en el plan general de desarrollo del departamento o en los planes de desarrollo de sus municipios, y de estos, no menos del cincuenta por ciento (50%) para los proyectos prioritarios que estén contemplados en los planes de desarrollo de los municipios del mismo departamento, que no reciban regalías directas, de los cuales no podrán destinarse más del quince por ciento (15%) a un mismo municipio. En cualquier caso, tendrán prioridad aquellos proyectos que beneficien a dos o más municipios;

b) El cinco por ciento (5%), para la interventoría técnica de los proyectos que se ejecuten con estos recursos, y

c) El cinco por ciento (5%), para gastos de funcionamiento u operación. El cincuenta por ciento (50%), y solo cuando estos recursos no provengan de proyectos de hidrocarburos, para sufragar los costos de manejo y administración que tengan las entidades de orden nacional a cuyo cargo esté la función de recaudo y distribución de regalías y compensaciones.

Mientras las entidades departamentales no alcancen coberturas mínimas en indicadores de mortalidad infantil, cobertura básica de salud y educación, agua potable y alcantarillado la entidad departamental correspondiente deberá asignar no menos del sesenta por ciento (60%) del total de sus regalías para estos propósitos. En el presupuesto anual se separarán claramente los

recursos provenientes de las regalías que se destinen a los sectores aquí señalados.

El Gobierno Nacional reglamentará lo referente a cobertura mínima.

**Parágrafo 1.** Para los efectos de este artículo, también se tendrá como inversión las transferencias que hagan los departamentos de las participaciones de regalías y compensaciones en favor de los Consejos Regionales de Planificación Económica y Social, Corpes, o de la entidad que los sustituya, y de los Fondos de Inversión Regional, FIR.

**Parágrafo 2.** Continuarán vigentes todas las cesiones de participaciones a las entidades públicas que con arreglo a leyes, decretos y convenios anteriores, hubieren efectuado los departamentos y municipios.

**Parágrafo 3.** Para todos los efectos, la Contraloría General de la República ejercerá el control fiscal sobre estos recursos.

**Artículo 15. Utilización por los municipios de las participaciones establecidas en esta ley.** Los recursos de regalías y compensaciones monetarias distribuidos a los municipios productores y a los municipios portuarios, tendrán la siguiente destinación:

a) El noventa por ciento (90%) a inversión en proyectos de desarrollo municipal contenidos en el plan de desarrollo, con prioridad para aquellos dirigidos al saneamiento ambiental y para los destinados a la construcción y ampliación de la estructura de servicios de salud, educación, electricidad, agua potable, alcantarillado y demás servicios públicos básicos esenciales, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 129 del Código de Minas (Ley 685 de 2001);

b) El cinco por ciento (5%) para la interventoría técnica de los proyectos que se ejecuten con estos recursos, y

c) El cinco por ciento (5%) para gastos de funcionamiento u operación. El cincuenta por ciento (50%), y solo cuando estos recursos no provengan de proyectos de hidrocarburos, para sufragar los costos de manejo y administración que tengan las entidades de orden nacional a cuyo cargo esté la función de recaudo y distribución de regalías y compensaciones.

Mientras las entidades municipales no alcancen coberturas mínimas en los sectores señalados, asignarán por lo menos el setenta y cinco por ciento (75%) del total de sus participaciones para estos propósitos. En el presupuesto anual se separarán claramente los recursos provenientes de las regalías que se destinen para los anteriores fines.

El Gobierno Nacional reglamentará lo referente a la cobertura mínima.

**Parágrafo.** Para todos los efectos, la Contraloría General de la República ejercerá el control fiscal de estos recursos.

**Artículo 28. Derecho de los departamentos y de los municipios en cuyo territorio se adelanten las explotaciones.** Los departamentos y los municipios participarán en las regalías y compensaciones monetarias provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables

realizada en sus respectivos territorios.

**Artículo 29. Derechos de los municipios portuarios.** Para los efectos del inciso tercero del artículo 360 de la Constitución Política, los beneficiarios de las participaciones en regalías y compensaciones monetarias provenientes del transporte de los recursos naturales no renovables, son los municipios en cuya jurisdicción se hallen ubicadas instalaciones permanentes, terrestres y marítimas, construidas y operadas para el cargue y descargue ordinario y habitual en embarcaciones, de dichos recursos o sus derivados.

Para efectos de la distribución de la participación que por regalías y compensaciones le corresponda a cada uno de los municipios portuarios marítimos por el embarque de los recursos naturales no renovables y de sus derivados, para exportación, se tomará como base los volúmenes transportados y la capacidad de almacenamiento utilizada, terrestre y marítima, en cada uno de ellos.

Para efectos de la distribución de la participación que por regalías y compensaciones le corresponda a cada uno de los municipios fluviales por el embarque de los recursos naturales no renovables y de sus derivados, la Comisión, dentro del año siguiente a la promulgación de la presente Ley, determinará su distribución teniendo en cuenta los siguientes criterios:

1. Volúmenes transportados.
2. Impacto ambiental.
3. Necesidades básicas insatisfechas.
4. Zona de influencia.

**Parágrafo 1.** Las regalías y compensaciones causadas por el transporte de recursos naturales no renovables o de sus derivados, por los municipios puertos marítimos en los departamentos de Córdoba y Sucre serán distribuidas dentro de la siguiente área de influencia así:

- a) Para los municipios del departamento de Sucre 50%
  - b) Para los municipios del Departamento de Córdoba 50%
- Total a) + b) = 100%

La totalidad de estos recursos deberán ser invertidos por las entidades territoriales beneficiadas en los términos del artículo 15 de la Ley 141 de 1994. El cincuenta por ciento (50%) que corresponde a los municipios del departamento de Sucre serán girados directamente así:

1. El ocho por ciento (8%) para el municipio portuario marítimo del departamento de Sucre por donde se transporten los recursos naturales no renovables o sus derivados.
2. El seis punto cinco por ciento (6.5%) para el municipio costanero de Santiago de Tolú. A partir de la vigencia de la presente ley y durante los primeros tres años, divididos en semestres, los porcentajes que se distribuirán al municipio portuario marítimo del departamento de Sucre por donde se transporten los recursos naturales no renovables o sus derivados, y al municipio costanero de Santiago de Tolú, serán los siguientes:

Año 1 Año 2 Año 3; Semestre 1 Semestre 2 Semestre 3 Semestre 4 Semestre



	<p>5 Semestre 6; Municipio portuario 6.5% 6.5% 7.0% 7.0% 7.5% 8.0%</p> <p>Municipio costanero de Santiago de Tolú 8.0% 8.0% 7.5% 7.5% 7.0% 6.5%</p> <p>El tres por ciento (3%) de los recursos correspondientes a los municipios de Sucre, serán girados directamente por la entidad recaudadora al departamento de Sucre, quien los deberá destinar para la financiación de programas de descontaminación de los caños y arroyos ubicados en su área territorial, con especial énfasis en el Arroyo Grande de Corozal así como para el mantenimiento de sus microcuencas.</p> <p>En el evento de que el municipio portuario marítimo del departamento de Sucre por donde se transportan los recursos naturales no renovables o sus derivados desapareciera del ordenamiento jurídico y el municipio de Santiago de Tolú recuperará su condición de municipio portuario, las regalías correspondientes se distribuirán así:</p> <p>El catorce punto cinco por ciento (14.5%) para el municipio portuario marítimo del departamento de Sucre por donde se transporten los recursos naturales o sus derivados.</p> <p>De este catorce punto cinco por ciento (14.5%), la tercera parte deberá ser invertida dentro del área de influencia del puerto, en el municipio de Coveñas, los cuales serán manejados en cuenta separada. El incumplimiento de este mandato es causal de mala conducta, sancionada con destitución.</p> <p>3. El tres por ciento (3%) en forma igualitaria entre los restantes municipios costaneros portuarios marítimos del departamento de Sucre en el Golfo de Morrosquillo, exceptuando al municipio de Santiago de Tolú.</p> <p>El excedente hasta completar el cincuenta por ciento (50%), es decir el veintinueve punto cinco por ciento (29.5%) se distribuirá entre los restantes municipios del departamento de Sucre no contemplados en los incisos anteriores, ni productores de gran minería, utilizando los siguientes mecanismos de ponderación:</p> <p>a) El veinticinco por ciento (25%) se distribuirá igualitariamente, entre todos los municipios del departamento, no contemplados en el inciso anterior, ni productores de gran minería;</p> <p>b) El treinta y dos punto cinco por ciento (32.5%) de la misma asignación se distribuirá proporcionalmente atendiendo el censo poblacional de cada municipio beneficiario;</p> <p>c) El cuarenta y dos punto cinco por ciento (42.5%) restante se distribuirá en relación directamente proporcional con el número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas de cada municipio beneficiario.</p> <p>Para la obtención de las cifras a distribuir entre los municipios se utilizará la siguiente fórmula:</p> $RCM = T * [(0.25/NoM) + 0.325(PM/PT) + 0.425 PMNBI/PTNBI]$ <p>RCM = Recursos que le corresponde a cada municipio.  T = Total de recursos a distribuir.  PT = Población total municipios a beneficiar.</p>
--	--

	<p>PM = Población del municipio.  PTNBI = Población total con NBI de municipios a beneficiar.  La proporcionalidad utilizada en relación con la población y las necesidades básicas insatisfechas se dará en razón de la suma que arrojen los municipios beneficiarios, excluyendo los datos del municipio portuario marítimo del departamento de Sucre por donde se transporten los recursos naturales no renovables o sus derivados y los restantes municipios costaneros portuarios marítimos del departamento de Sucre en el Golfo de Morrosquillo.</p> <p>El cincuenta por ciento (50%) que corresponde a los municipios de Córdoba serán girados directamente así:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El once punto cinco por ciento (11.5%) para el municipio portuario y marítimo de Córdoba por donde se transporten los recursos naturales no renovables o sus derivados.</li> <li>2. El nueve por ciento (9.0%) en forma igualitaria entre los restantes municipios costaneros portuarios marítimos del departamento de Córdoba.</li> <li>3. El veintisiete punto cinco por ciento (27.5%) en forma igualitaria entre los restantes municipios del departamento de Córdoba no contemplados en los incisos anteriores ni productores de gran minería.</li> <li>4. El excedente hasta completar el cincuenta por ciento (50%), es decir, el dos por ciento (2%), con destino al departamento de Córdoba para que sea transferido a la Corporación Autónoma de los Valles del Sinú y del San Jorge "CVS" para reforestación.</li> </ol> <p>En el evento de que llegare a constituirse en un mismo departamento (Córdoba o Sucre), dos (2) o más municipios costaneros portuarios marítimos, por los cuales se transporten los recursos no renovables o sus derivados, el porcentaje asignado a estos municipios se aplicará a los volúmenes transportados por cada uno de ellos.</p> <p>El escalonamiento establecido en el artículo 53 de la Ley 141 de 1994, se aplicará independientemente por cada municipio portuario por donde se transporten los hidrocarburos o sus derivados.</p> <p>De la cuantía o monto total de las regalías y compensaciones de que trata el presente parágrafo se descontarán a cada municipio las sumas que la Empresa Colombiana de Petróleos, Ecopetrol, o la Nación hayan entregado o entreguen a ellos a título de préstamos o anticipos.  <i>(Documento 3)</i></p>
<p>Ley 136 del 2 de junio de 1994</p>	<p><b>Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.</b></p> <p><b>Artículo 1. Definición.</b> El municipio es la entidad territorial fundamental de la división político administrativa del Estado, con autonomía política, fiscal y administrativa dentro de los límites que lo señalen la Constitución y la ley y cuya finalidad es el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en su respectivo territorio.</p> <p><b>Artículo 2. Régimen de los municipios.</b> El régimen municipal estará definido</p>

	<p>por lo dispuesto en la Constitución Política, por lo establecido en la ley y por las siguientes disposiciones.</p> <p>a) En materia de la distribución de competencias con la Nación y las entidades territoriales, y los regímenes de planeación y presupuestal, por las correspondientes leyes orgánicas, de conformidad por lo dispuesto en los artículos 288, 342 y 352 de la Constitución Política;</p> <p>b) En relación con las instituciones y mecanismos de participación ciudadana a nivel municipal, por lo dispuesto en la respectiva ley estatutaria, de acuerdo con lo previsto en los artículos 103 y 152 de la Constitución Política;</p> <p>c) En lo concerniente con su endeudamiento interno y externo, y sujeto a la capacidad de endeudamiento del municipio, de conformidad con la ley y de acuerdo con el literal a) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política;</p> <p>En lo relativo a los regímenes salariales y prestacionales de sus empleados públicos, por las normas generales que dicte el Congreso y las disposiciones que en desarrollo de ellas; expida el Gobierno, los trabajadores oficiales por las normas vigentes de contratación colectiva y las mínimas del régimen de prestaciones sociales que dicte el Congreso de conformidad con lo dispuesto en los literales e) y f) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política.</p> <p>d) En relación con los regímenes de distribución de recursos entre la Nación y los municipios, de los tributos propios de éstos, de los servicios públicos su cargo, del personal, del régimen contractual y del control interno y electoral, se sujetarán a las normas especiales que se dicten sobre dichas materias de acuerdo con lo dispuesto, entre otros, por los artículos 125 y transitorio 21, 152 literal c), 269, 313 numeral 4, 356, 357, 365 y transitorio 48 de la Constitución Política.</p> <p><b>Artículo 3. Funciones.</b> Corresponde al municipio.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Administrar los asuntos municipales y prestar los servicios públicos que determine la ley.</li> <li>2. Ordenar el desarrollo de su territorio y construir las obras que demande el Progreso municipal.</li> <li>3. Promover la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes.</li> <li>4. Planificar el desarrollo económico, social y ambiental de su territorio, de conformidad con la ley y en coordinación con otras entidades.</li> <li>5. Solucionar las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, servicios públicos domiciliarios, vivienda recreación y deporte, con especial énfasis en la niñez, la mujer, la tercera edad y los sectores discapacitados, directamente y, en concurrencia, complementariedad y coordinación con las demás entidades territoriales y la Nación, en los términos que defina la ley.</li> <li>6. Velar por el adecuado manejo de los recursos naturales y del medio ambiente, de conformidad con la ley.</li> <li>7. Promover el mejoramiento económico y social de los habitantes del respectivo municipio.</li> <li>8. Hacer cuanto pueda adelantar por sí mismo, en subsidio de otras entidades territoriales, mientras éstas proveen lo necesario.</li> <li>9. Las demás que le señale la Constitución y la ley.</li> </ol>
--	--

**Artículo 4. Principios rectores del ejercicio de competencia.** Los municipios ejercen las competencias que les atribuye la Constitución y la ley, conforme a los principios señalados en la ley orgánica de ordenamiento territorial y en especial con sujeción a los siguientes.

a) Coordinación. En virtud de este principio, las autoridades municipales al momento de desarrollar y ejercitar sus propias competencias deberán conciliar su actuación con el principio armónico que debe existir entre los diferentes niveles de autoridad en ejercicio de sus atribuciones;

b) Concurrencia. Cuando sobre una materia se asignen a los municipios, competencias que deban desarrollar en unión o relación directa con otras autoridades o entidades territoriales, deberán ejercerlas de tal manera que su actuación no se prolongue más allá del límite fijado en la norma correspondiente, buscando siempre el respeto de las atribuciones de las otras autoridades o entidades;

e) Subsidiariedad. Cuando se disponga que los municipios puedan ejercer competencias atribuidas a otros niveles territoriales o entidades, en subsidio de éstos, sus autoridades sólo entrarán a ejercerlas una vez que se cumplan plenamente las condiciones establecidas para ellos en la norma correspondiente y dentro de los límites y plazos fijados al respecto.

Así mismo, cuando por razones de orden técnico o financiero debidamente justificadas, los municipios no puedan prestar los servicios que les impone la Constitución y la ley, las entidades territoriales de nivel superior y de mayor capacidad deberán contribuir transitoriamente a la gestión de los mismos, a solicitud del respectivo municipio. Las gestiones realizadas en desarrollo de este principio se ejercerán sin exceder los límites de la propia competencia y en procura de fortalecer la autonomía local.

**Artículo 5. Principios rectores de la administración municipal.** La organización y el funcionamiento de los municipios se desarrollará con arreglo a los postulados que rigen la función administrativa y regulan la conducta de los servidores públicos, y en especial; con sujeción a los principios de eficacia, eficiencia, publicidad y transparencia, moralidad, responsabilidad e imparcialidad, de acuerdo con los siguientes criterios:

a) Eficacia. Los municipios determinarán con claridad la misión, propósito y metas de cada una de sus dependencias o entidades; definirán al ciudadano como centro de su actuación dentro de un enfoque de excelencia en la prestación de sus servicios y establecerá rigurosos sistemas de control de resultados y evaluación de programas y proyectos;

b) Eficiencia. Los municipios deberán optimizar el uso de los recursos financieros, humanos y técnicos, definir una organización administrativa racional que les permita cumplir de manera adecuada las funciones y servicios a su cargo, crear sistemas adecuados de información, evaluación y control de resultados, y aprovechar las ventajas comparativas que ofrezcan otras entidades u organizaciones de carácter público o privado.

En desarrollo de este principio se establecerán los procedimientos y etapas estrictamente necesarios para asegurar el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del municipio, evitar dilaciones que retarden el trámite y la culminación de las actuaciones administrativas o perjudiquen los intereses del municipio;

c) Publicidad Y Transparencia. Los actos de la administración municipal son públicos y es obligación de la misma facilitar el acceso de los ciudadanos a su

conocimiento y fiscalización, de conformidad con la ley;

d) Moralidad. Las actuaciones de los servidores públicos municipales deberán regirse por la ley y la ética propias del ejercicio de la función pública;

e) Responsabilidad. La responsabilidad por el cumplimiento de las funciones y atribuciones establecidas en la Constitución y en la presente Ley, será de las respectivas autoridades municipales en lo de su competencia. Sus actuaciones no podrán conducir a la desviación o abuso de poder y se ejercerán para los fines previstos en la ley. Las omisiones antijurídicas de sus actos darán lugar a indemnizar los daños causados y a repetir contra los funcionarios responsables de los mismos;

f) Imparcialidad. Las actuaciones de las autoridades y en general, de los servidores públicos municipales y distritales se regirán por la Constitución y la ley, asegurando y garantizando los derechos de todas las personas sin ningún género de discriminación.

**Artículo 6. Categorización de los distritos y municipios.** Los distritos y municipios se clasificarán atendiendo su población e ingresos corrientes de libre destinación, así:

Categoría especial. Todos aquellos distritos o municipios con población superior o igual a los quinientos mil uno (500.001) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales superen cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales.

Primera categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre cien mil uno (100.001) y quinientos mil (500.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a cien mil (100.000) y hasta de cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales.

Segunda categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre cincuenta mil uno (50.001) y cien mil (100.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a cincuenta mil (50.000) y hasta de cien mil (100.000) salarios mínimos legales mensuales.

Tercera categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre treinta mil uno (30.001) y cincuenta mil (50.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a treinta mil (30.000) y hasta de cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales.

Cuarta categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre veinte mil uno (20.001) y treinta mil (30.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a veinticinco mil (25.000) y de hasta de treinta mil (30.000) salarios mínimos legales mensuales.

Quinta categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre diez mil uno (10.001) y veinte mil (20.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a quince mil (15.000) y hasta veinticinco mil (25.000) salarios mínimos legales mensuales.

Sexta categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población igual o inferior a diez mil (10.000) habitantes y con ingresos corrientes de libre destinación anuales no superiores a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales.

**Parágrafo 1.** Los distritos o municipios que de acuerdo con su población deban clasificarse en una categoría, pero cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales difieran de los señalados en el presente artículo para la misma, se clasificarán en la categoría correspondiente a los ingresos corrientes de libre destinación anuales.

**Parágrafo 2.** Ningún municipio podrá aumentar o descender más de dos categorías entre un año y el siguiente.

**Parágrafo 3.** Sin perjuicio de la categoría que corresponda según los criterios señalados en el presente artículo, cuando un distrito o municipio destine a gastos de funcionamiento porcentajes superiores a los límites que establece la presente ley se reclasificará en la categoría inmediatamente inferior.

#### **Artículo 8. Requisitos.**

Para que una porción del territorio de un departamento pueda ser erigida en municipio se necesita que concurren las siguientes condiciones:

1. Que el área del municipio propuesto tenga identidad, atendidas las características naturales, sociales, económicas y culturales.

2. Que cuente por lo menos con catorce mil (14.000) habitantes y que el municipio o municipios de los cuales se pretende segregar no disminuya su población por debajo de este límite señalado, según certificación del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Dane.

3. Que el Municipio propuesto garantice, por lo menos, ingresos corrientes de libre destinación anuales equivalentes a cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales vigentes, durante un período no inferior a cuatro (4) años.

4. Previamente a la presentación del proyecto de ordenanza por la cual se cree un municipio el órgano departamental de planeación, de acuerdo con la metodología elaborada por el Departamento Nacional de Planeación debe elaborar el respectivo estudio, sobre la conveniencia económica y social de la iniciativa y la viabilidad de la nueva entidad, teniendo en cuenta sus posibilidades económicas, de infraestructura y su identificación como área de desarrollo. Con base en dicho estudio, el órgano departamental de planeación deberá expedir concepto sobre la viabilidad de crear o no el municipio, debiendo pronunciarse sobre la conveniencia de la medida para el municipio o los municipios de los cuales se segregaría el nuevo.

En ningún caso podrá crearse un municipio que sustraiga más de la tercera parte del territorio del municipio o municipios de los cuales se segrega. De forma previa a la sanción de la ordenanza de creación del municipio, el Tribunal Contencioso Administrativo ejercerá control automático previo sobre la legalidad de la misma. Si el proyecto no se encontrare ajustado a la **ley** no podrá sancionarse.

**Parágrafo 1.** El respectivo proyecto de ordenanza podrá ser presentado a iniciativa del Gobernador, de los miembros de la Asamblea Departamental o por iniciativa popular, de conformidad con la **ley**. Sin embargo, el Gobernador estará obligado a presentarlo cuando por medio de consulta popular así lo decida la mayoría de los ciudadanos residentes en el respectivo territorio.

Cuando no hubiere precedido la consulta popular a la ordenanza que apruebe la creación de un nuevo municipio, una vez ésta se expida será sometida a referéndum en el que participen los ciudadanos del respectivo territorio. El referéndum deberá realizarse en un plazo máximo de tres meses, contados a partir de la fecha de sanción de la ordenanza.

Si el proyecto de ordenanza fuere negado, se archivará y una nueva iniciativa en el mismo sentido sólo podrá presentarse tres (3) años después.

**Parágrafo 2.** Se podrán crear municipios sin el lleno del requisito poblacional exigido en el numeral segundo del presente artículo cuando, de conformidad con la certificación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el municipio que se vaya a crear garantice ingresos corrientes de libre destinación superiores a ocho mil (8.000) salarios mínimos mensuales vigentes.

**Parágrafo 3.** El Ministerio del Interior llevará un registro sobre los municipios que se creen. Para tal efecto, el Gobernador del respectivo departamento, una vez sea surtido el trámite de creación de un municipio, remitirá copia de la ordenanza y sus anexos a la Dirección General Unidad Administrativa Especial para el Desarrollo Institucional de los Entes Territoriales del Ministerio del Interior.

**Artículo 13. Participación de los nuevos municipios en los ingresos corrientes de la nación.** En la distribución de los Ingresos Corrientes de la Nación, para la vigencia fiscal siguiente, se tendrá en cuenta los municipios creados válidamente y reportados al Departamento Nacional de Planeación, hasta el 30 de junio del año inmediatamente anterior.

El Gobernador del Departamento el mismo día que sancione la ordenanza que disponga la creación de un municipio ordenará comunicar el hecho, al Ministerio de Hacienda con el objeto de que en los giros que habrán de hacerse para los bimestres subsiguientes del año en curso por concepto de participaciones en los Ingresos Corrientes de la Nación, se tenga en cuenta los que corresponden al nuevo municipio en la Ley 60 de 1993.

**Artículo 20. Viabilidad financiera de los municipios y distritos.** Incumplidos los límites establecidos en los artículos 6o. y 10 de la presente ley, el municipio o distrito respectivo adelantará, durante una vigencia fiscal, un programa de saneamiento tendiente a obtener, a la mayor brevedad, los porcentajes autorizados. Dicho programa deberá definir metas precisas de desempeño, pudiendo contemplar la contratación a que se refiere el artículo anterior o el esquema de asociación de municipios o distritos de que tratan los artículos 148 y siguientes de la Ley 136 de 1994, entre otros instrumentos.

Si al término del programa de saneamiento el municipio o distrito no ha logrado cumplir con los límites establecidos en la presente ley, la Oficina de Planeación Departamental o el organismo que haga sus veces, someterá a consideración del Gobernador y de la Asamblea un informe sobre la situación financiera del municipio o distrito, a fin de que esta última, ordene la adopción de un nuevo plan de ajuste que contemple, entre otros instrumentos, la contratación a que se refiere el artículo anterior y la asociación con otros municipios o distritos para la prestación de los servicios a su cargo, la ejecución de obras o el cumplimiento de sus funciones administrativas.

Transcurrido el término que señale la asamblea departamental para la realización del plan de ajuste, el cual no podrá superar las dos vigencias fiscales consecutivas, y siempre que el municipio o distrito no haya logrado alcanzar los límites de gasto establecidos en la presente ley, la asamblea departamental, a iniciativa del Gobernador, determinará la fusión del respectivo municipio o distrito.

Al decidir la fusión la respectiva ordenanza expresará claramente a qué

	<p>distrito, municipio o municipios limítrofes se agrega el territorio de la entidad que se fusiona, así como la distribución de los activos, pasivos y contingencias de dichos municipios o distritos, teniendo en cuenta, entre otros aspectos, la forma en que se distribuye a la población, la ubicación y destinación de los activos y el origen de los pasivos.</p> <p>En el caso en que se decrete la fusión del municipio o distrito, los recursos de la participación municipal en los ingresos corrientes de la Nación pendientes por girar, deberán ser asignados al distrito, municipio o municipios a los cuales se agrega el territorio, en proporción a la población que absorbe cada uno.</p> <p>Las oficinas de Planeación departamental presentarán a consideración de la respectiva asamblea el primer día de sesiones ordinarias, un informe que cobije a la totalidad de los distritos y municipios del departamento y a partir del cual se evalúe la pertinencia de adoptar las medidas a que se refiere el presente artículo (Documento 4)</p>
<p>Ley 152 del 15 de julio de 1994</p>	<p><b>Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo</b></p> <p><b>Artículo 1. Propósitos.</b> La presente Ley tiene como propósito establecer los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo, así como la regulación de los demás aspectos contemplados por el artículo 342, y en general por el capítulo 2° del título XII de la Constitución Política y demás normas constitucionales que se refieren al plan de desarrollo y la planificación.</p> <p><b>Artículo 2. Ámbito de Aplicación.</b> La Ley orgánica del Plan de Desarrollo se aplicará a la Nación, las entidades territoriales y los organismos públicos de todo orden.</p> <p><b>Artículo 3. Principios generales.</b> Los principios generales que rigen las actuaciones de las autoridades nacionales, regionales y territoriales, en materia de planeación son:</p> <p>a) Autonomía. La Nación y las entidades territoriales ejercerán libremente sus funciones en materia de planificación con estricta sujeción a las atribuciones que a cada una de ellas se les haya específicamente asignado en la Constitución y la ley, así como a las disposiciones y principios contenidos en la presente Ley orgánica;</p> <p>b) ordenación de competencias. En el contenido de los planes de desarrollo se tendrán en cuenta, para efectos del ejercicio de las respectivas competencias, la observancia de los criterios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad;</p> <p>c) Coordinación. Las autoridades de planeación del orden nacional, regional y de las entidades territoriales, deberán garantizar que exista la debida armonía y coherencia entre las actividades que realicen a su interior y en relación con las demás instancias territoriales, para efectos de la formulación, ejecución y evaluación de sus planes de desarrollo;</p> <p>d) Consistencia. Con el fin de asegurar la estabilidad macroeconómica y financiera, los planes de gasto derivados de los planes de desarrollo deberán ser consistentes con las proyecciones de ingresos y de financiación, de acuerdo con las restricciones del programa financiero del sector público y de</p>



la programación financiera para toda la economía que sea congruente con dicha estabilidad;

e) Prioridad del gasto público social. Para asegurar la consolidación progresiva del bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, en la elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo de la Nación y de las entidades territoriales se deberá tener como criterio especial en la distribución territorial del gasto público el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población y la eficiencia fiscal y administrativa, y que el gasto público social tenga prioridad sobre cualquier otra asignación;

t) Continuidad. Con el fin de asegurar la real ejecución de los planes, programas y proyectos que se incluyan en los planes de desarrollo nacionales y de las entidades territoriales, las respectivas autoridades de planeación propenderán porque aquéllos tengan cabal culminación;

g) Participación. Durante el proceso de discusión de los planes de desarrollo, las autoridades de planeación velarán porque se hagan efectivos los procedimientos de participación ciudadana previstos en la presente Ley;

h) Sustentabilidad Ambiental. Para posibilitar un desarrollo socio-económico en armonía con el medio natural, los planes de desarrollo deberán considerar en sus estrategias, programas y proyectos, criterios que les permitan estimar los costos y beneficios ambientales para definir las acciones que garanticen a las actuales y futuras generaciones una adecuada oferta ambiental;

i) Desarrollo armónico de las regiones. Los planes de desarrollo propenderán por la distribución equitativa de las oportunidades y beneficios como factores básicos de desarrollo de las regiones;

j) Proceso de planeación. El plan de desarrollo establecerá los elementos básicos que comprendan la planificación como una actividad continua, teniendo en cuenta la formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación;

k) Eficiencia. Para el desarrollo de los lineamientos del plan y en cumplimiento de los planes de acción se deberá optimizar el uso de los recursos financieros, humanos y técnicos necesarios, teniendo en cuenta que la relación entre los beneficios y costos que genere sea positiva;

l) Viabilidad. Las estrategias programas y proyectos del plan de desarrollo deben ser factibles de realizar, según, las metas propuestas y el tiempo disponible para alcanzarlas, teniendo en cuenta la capacidad de administración, ejecución y los recursos financieros a los que es posible acceder;

m) Coherencia. Los programas y proyectos del plan de desarrollo deben tener una relación efectiva con las estrategias y objetivos establecidos en éste;

n) Conformación de los planes de desarrollo. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 339 de la Constitución Nacional, los planes de desarrollo de los niveles nacional y territorial estarán conformados por una parte general de carácter estratégico y por un plan de inversiones de carácter operativo. Para efectos de la elaboración de los planes de inversión y con el propósito de garantizar coherencia y complementariedad en su elaboración, la Nación y las entidades territoriales deberán en mantener actualizados bancos de programas y de proyectos,

**Parágrafo.** Para efecto de lo previsto en el literal d) de este artículo se entiende por:

Concurrencia. Cuando dos o más autoridades de planeación deban desarrollar actividades en conjunto hacia un propósito común, teniendo facultades de distintos niveles su actuación deberá ser oportuna y procurando la mayor eficiencia y respetándose mutuamente los fueros de competencia de cada una de ellas.

Subsidiariedad. Las autoridades de planeación del nivel más amplio deberán apoyar transitoriamente a aquellas que carezcan de capacidad técnica para la preparación oportuna del plan de desarrollo.

Complementariedad. En el ejercicio de las competencias en materia de planeación las autoridades actuarán colaborando con las otras autoridades, dentro de su órbita funcional con el fin de que el desarrollo de aquéllas tenga plena eficacia.

## Capítulo II El Plan Nacional de Desarrollo

**Artículo 4. Conformación del Plan Nacional de Desarrollo.** De conformidad con lo dispuesto por el artículo 339 de la Constitución Política, el Plan Nacional de Desarrollo estará conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional.

**Artículo 5. Contenido de la parte general del Plan.** La parte general del plan contendrá lo siguiente:

- a) Los objetivos nacionales y sectoriales de la acción estatal a mediano y largo plazo según resulte del diagnóstico general de la economía y de sus principales sectores y grupos sociales;
- b) Las metas nacionales y sectoriales de la acción estatal a mediano y largo plazo y los procedimientos y mecanismos generales para lograrlos;
- c) Las estrategias y política en materia económica, social y ambiental que guiarán la acción del Gobierno para alcanzar los objetivos y metas que se hayan definido;
- d) El señalamiento de las formas, medios e instrumentos de vinculación y armonización de la planeación nacional con la planeación sectorial, regional, departamental, municipal, distrital y de las entidades territoriales indígenas; y de aquellas otras entidades territoriales que se constituyan en aplicación de las normas constitucionales vigentes.

**Artículo 8. Autoridades e instancias nacionales de planeación.** Son autoridades nacionales de planeación:

1. El Presidente de la República, quien es el máximo orientador de la planeación nacional.
2. El Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) y el Conpes Social.
3. El Departamento Nacional de Planeación, que ejercerá la secretaría del Conpes y así mismo desarrollará las orientaciones de planeación impartidas por el Presidente de la República, y coordinará el trabajo de formulación del plan con los ministerios, departamentos administrativos, entidades territoriales, las regiones administrativas y de planificación.
4. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que velará por la consistencia

de los aspectos presupuestales del plan con las leyes anuales de presupuesto.

5. Los demás Ministerios y Departamentos Administrativos en su ámbito funcional, conforme a las orientaciones de las autoridades precedentes.

Son instancias nacionales de planeación:

1. El Congreso de la República.
2. El Consejo Nacional de Planeación.

**Artículo 9. Consejo Nacional de Planeación.** El Consejo Nacional de Planeación será convocado por el Gobierno a conformarse una vez el Presidente haya tomado posesión de su cargo, y estará integrado por aquellas personas designadas por el Presidente de la República, de listas que le presenten las correspondientes autoridades y organizaciones, así:

1. En representación de las entidades territoriales sus máximas autoridades administrativas así:

Cuatro (4) por los municipios y distritos, cuatro (4) por las provincias que llegaren a convertirse en entidades territoriales, cinco (5) por los departamentos, uno por las entidades territoriales indígenas y uno por cada región que llegare a conformarse en desarrollo de lo previsto por el artículo 307 de la Constitución Política.

**Parágrafo.** La representación de los municipios y distritos, las provincias y departamentos, será correspondiente con la jurisdicción territorial de cada uno de los actuales Corpes, según ternas que por cada una de dichas jurisdicciones presenten para el efecto.

Para estos propósitos, deberá tenerse en cuenta que los gobernadores que se designen provengan de departamentos distintos a los que pertenezcan los alcaldes que representen a los municipios y distritos.

Este criterio también se aplicará para el caso de las provincias.

2. Cuatro en representación de los sectores económicos, escogidos de ternas que elaborarán y presentarán las organizaciones jurídicamente reconocidas que agremien y asocien a los industriales, los productores agrarios, el comercio, las entidades financieras y aseguradoras, microempresarios y las empresas y entidades de prestación de servicios.

3. Cuatro en representación de los sectores sociales, escogidos de ternas que elaborarán y presentarán las organizaciones jurídicamente reconocidas que agremien o asocien a los profesionales, campesinos, empleados, obreros, trabajadores independientes e informales.

4. Dos en representación del sector educativo y cultural, escogido de terna que presenten las agremiaciones nacionales jurídicamente reconocidas de las universidades, las organizaciones jurídicamente reconocidas que agrupen a nivel nacional instituciones de educación primaria y secundaria de carácter público o privado, las organizaciones nacionales legalmente constituidas, cuyo objeto sea el desarrollo científico, técnico o cultural y las organizaciones que

agrupen a nivel nacional los estudiantes universitarios.

**Parágrafo.** Habrá por lo menos un representante del sector universitario.

5. Uno en representación del sector ecológico, escogido de tema que presenten las organizaciones jurídicamente reconocidas cuyo objeto sea la protección y defensa de los recursos naturales y del medio ambiente.

6. Uno en representación del sector comunitario escogido de terna que presenten las agremiaciones nacionales, de asociaciones comunitarias con personería jurídica.

7. Cinco (5) en representación de los indígenas, de las minorías étnicas y de las mujeres; de los cuales uno (1) provendrá de los indígenas, uno (1) de las comunidades negras, otro de las comunidades isleñas raizales del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, escogidos de ternas que presenten las organizaciones nacionales jurídicamente reconocidas que los agrupen, y dos (2) mujeres escogidas de las organizaciones no Gubernamentales.

**Parágrafo.** El Gobierno establecerá el procedimiento para la presentación de las listas de las diversas organizaciones y entidades a que se refiere el presente artículo para la conformación del Consejo Nacional de Planeación, así como los criterios para su organización y los elementos básicos del reglamento para su funcionamiento.

**Artículo 15. Coordinación de las labores de Formulación.** El Director del Departamento Nacional de Planeación, coordinará de conformidad con las orientaciones impartidas por el Presidente de la República, las labores requeridas para continuar la formulación del plan de desarrollo, con los ministerios, las entidades territoriales, las regiones administrativas y de planificación que se organicen en desarrollo del artículo 306 y con el Consejo Superior de la Judicatura a través de su Sala Administrativa.

**Artículo 16. Participación activa de las Entidades Territoriales.** Las autoridades nacionales de planeación y las entidades de planificación regional que llegaren a constituirse, garantizarán la participación activa de las autoridades de planeación de las entidades territoriales en el proceso de elaboración del plan.

**Artículo 17. Presentación al Conpes.** El Director del Departamento Nacional de Planeación presentará a consideración del Conpes el proyecto del plan en forma integral o por elementos o componentes del mismo. El componente correspondiente al plan de inversiones deberá contar con el concepto previo relativo a las implicaciones fiscales del proyecto del plan, emitido por el Consejo Superior de Política Fiscal, Confis. El Conpes aprobará finalmente un documento consolidado que contenga la totalidad de las partes del plan, conforme a la Constitución y a la presente Ley. Para estos efectos, se realizará un Conpes ampliado con los miembros del Conpes Social y se invitará a participar en representación de las entidades territoriales, a cinco (5) gobernadores y cinco (5) alcaldes, en correspondencia con la jurisdicción territorial de cada uno de los cinco Corpes que hoy existen. Así mismo serán invitados los representantes legales de las regiones a que se refiere el artículo

307 de la Constitución y al presidente del Consejo Superior de la Judicatura.

**Parágrafo.** Para estos propósitos, deberá tenerse en cuenta que los gobernadores que se designen provengan de departamentos distintos a los que pertenezcan los alcaldes que representen a los municipios.

**Artículo 29. Evaluación.** Corresponde al Departamento Nacional de Planeación, en su condición de entidad de planeación, diseñar y organizar los sistemas de evaluación de gestión y de resultados de la administración, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión, y señalar los responsables, términos, y condiciones para realizar la evaluación. Dichos sistemas tendrán en cuenta el cumplimiento de las metas, la cobertura y la calidad de los servicios y los costos unitarios, y establecerán los procedimientos y obligaciones para el suministro de la información por parte de las entidades.

Para los efectos previstos en este artículo todos los organismos de la administración pública nacional deberán elaborar, con base en los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo y de las funciones que le señale la ley, un plan indicativo cuatrienal con planes de acción anuales que se constituirá en la base para la posterior evaluación de resultados.

El Departamento Nacional de Planeación presentará al Conpes, en el mes de abril de cada año, un informe sobre el resultado del total de las evaluaciones con un documento que se constituirá en la base para el diseño del plan de inversiones del próximo año.

De acuerdo con la organización del sistema las principales entidades ejecutoras desarrollarán sus propios sistemas de evaluación y el DNP podrá efectuar de manera selectiva directa o indirectamente la evaluación de programas y proyectos de cualquier entidad nacional, regional o territorial responsable. La organización del sistema de evaluación se establecerá mediante decreto.

**Parágrafo 1.** Para efectos de este artículo, se aplicarán los principios de eficiencia, de eficacia y responsabilidad, conforme lo disponga la Ley orgánica de ordenamiento Territorial, en lo pertinente.

**Artículo 31. Contenido de los planes de desarrollo de las entidades territoriales.** Los planes de desarrollo de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones a mediano y corto plazo, en los términos y condiciones que de manera general reglamenten las Asambleas Departamentales y los Concejos Distritales y Municipales o las autoridades administrativas que hicieren sus veces, siguiendo los criterios de formulación establecidos en la presente Ley.

Las autoridades de las entidades territoriales indígenas definirán en los alcances y los procedimientos para la elaboración, aprobación, ejecución, evaluación y seguimiento de los planes, de acuerdo con sus usos y costumbres, atendiendo los principios generales de esta Ley y haciendo compatibles los tiempos de presentación y la articulación con los procesos

presupuestales, de tal manera que se logre la coordinación y concertación de la planeación con las autoridades de las demás entidades territoriales y con la Nación.

**Artículo 32. Alcance de la planeación en las entidades territoriales.** Las entidades territoriales tienen autonomía en materia de planeación del desarrollo económico, social y de la gestión ambiental, en el marco de las competencias, recursos y responsabilidades que les ha atribuido la Constitución y la ley.

Los planes de desarrollo de las entidades territoriales, sin perjuicio de su autonomía, deberán tener en cuenta para su elaboración las políticas y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo para garantizar la coherencia.

**Artículo 33. Autoridades e instancias de planeación en las entidades territoriales.** Son autoridades de planeación en las entidades territoriales:

1. El Alcalde o Gobernador, que será el máximo orientador de la planeación en la respectiva entidad territorial.
2. El Consejo de Gobierno Municipal, Departamental o Distrital, o aquellas dependencias equivalentes dentro de la estructura administrativa de las entidades territoriales que llegaren a surgir en aplicación de las normas constitucionales que autoricen su creación.
3. La Secretaría, Departamento Administrativo u Oficina de Planeación, que desarrollará las orientaciones de planeación impartidas por el Alcalde o Gobernador, dirigirá y coordinará técnicamente el trabajo de formulación del Plan con las Secretarías y Departamentos Administrativos, y las entidades descentralizadas departamentales o nacionales que operen en la jurisdicción.
4. Las demás Secretarías, Departamentos Administrativos u Oficinas especializadas en su respectivo ámbito funcional, de acuerdo con las orientaciones de las autoridades precedentes.

Son instancias de planeación en las entidades territoriales:

1. Las Asambleas Departamentales, los Concejos Municipales, Distritales y las Entidades Territoriales Indígenas, respectivamente.
2. Los Consejos Territoriales de Planeación Municipal, Departamental, Distrital, o de las Entidades Territoriales Indígenas, y aquellas dependencias equivalentes dentro de la estructura administrativa de las entidades territoriales que llegaren a surgir en aplicación de las normas constitucionales que autorizan su creación.

**Parágrafo.** Si surgieren nuevas entidades territoriales, las dependencias que dentro de sus estructuras se creen y sean equivalentes a las citadas en el presente artículo, tendrán el mismo carácter funcional respecto de aquéllas.

**Artículo 34. Consejos Territoriales de Planeación.** Los Consejos Territoriales de Planeación del orden departamental, distrital o municipal, estarán integrados por las personas que designe el Gobernador o el Alcalde de las ternas que presenten las correspondientes autoridades y organizaciones, de acuerdo con la composición que definan las Asambleas o

<p>Concejos, según sea el caso.</p> <p>Los Consejos Territoriales de las nuevas categorías de entidades territoriales que se creen en desarrollo de la Constitución vigente, estarán integrados por las personas que designe su máxima autoridad administrativa, de las ternas que presenten las correspondientes autoridades y organizaciones, de acuerdo con la composición que definan los organismos que fueren equivalentes a las corporaciones administrativas existentes en los Departamentos o Municipios.</p> <p>Dichos Consejos, como mínimo, deberán estar integrados por representantes de su jurisdicción territorial de los sectores económicos, sociales, ecológicos, educativos, culturales y comunitarios.</p> <p>El Consejo Consultivo de Planificación de los territorios indígenas, estará integrado por las autoridades indígenas tradicionales y por representantes de todos los sectores de las comunidades, designados éstos por el Consejo Indígena Territorial, de ternas que presenten cada uno de los sectores de las comunidades o sus organizaciones.</p> <p>Con el fin de articular la planeación departamental con la municipal, en el Consejo Departamental de planeación participarán representantes de los municipios.</p> <p><b>Artículo 35. Funciones de los Consejos Territoriales de Planeación.</b> Son funciones de los Consejos Territoriales de Planeación las mismas definidas para el Consejo Nacional, en cuanto sean compatibles sin detrimento de otras que le asignen las respectivas corporaciones administrativas.</p> <p><b>Parágrafo.</b> La dependencia de planeación de la correspondiente entidad territorial prestará al respectivo Consejo, el apoyo administrativo y logístico que sea indispensable para su funcionamiento.</p> <p><b>Artículo 36.</b> En materia de elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo de las entidades territoriales, se aplicarán, en cuanto sean compatibles, las mismas reglas previstas en esta Ley para el Plan Nacional de Desarrollo.</p> <p><b>Artículo 37. Para los efectos del procedimiento correspondiente, se entiende que:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>a) En lugar del Departamento Nacional de Planeación actuará la Secretaría, Departamento Administrativo u oficina de Planeación de la entidad territorial o la dependencia que haga sus veces;</li><li>b) En lugar del Conpes, actuará el Consejo de Gobierno, o la autoridad de planeación que le sea equivalente en las otras entidades territoriales. En lugar del Consejo Nacional de Planeación lo hará el respectivo Consejo Territorial de Planeación que se organice en desarrollo de lo dispuesto por la presente Ley;</li><li>c) En lugar del Congreso, la Asamblea, Concejo o la instancia de planeación que le sea equivalente en las otras entidades territoriales.</li></ul>
--

**Artículo 38. Los planes de las entidades territoriales.** Se adoptarán con el fin de garantizar el uso eficiente de los recursos y el desempeño adecuado de sus funciones. La concertación de que trata el artículo 339 de la Constitución procederá cuando se trate de programas y proyectos de responsabilidad compartida entre la Nación y las entidades territoriales, o que deban ser objeto de cofinanciación.

Los programas y proyectos de cofinanciación de las entidades territoriales tendrán como prioridad el gasto público social y en su distribución territorial se deberán tener en cuenta el tamaño poblacional, el número de personas con necesidades básicas insatisfechas y la eficiencia fiscal y administrativa.

**Artículo 39. Elaboración.** Para efecto de la elaboración del proyecto del plan , se observarán en cuanto sean compatibles las normas previstas para el Plan Nacional, sin embargos deberá tenerse especialmente en cuenta lo siguiente:

1. El Alcalde o Gobernador elegido impartirá las orientaciones para la elaboración de los planes de desarrollo conforme al programa de gobierno presentado al inscribirse como candidato.
2. Una vez elegido el Alcalde o Gobernador respectivo, todas las dependencias de la administración territorial y, en particular, las autoridades y organismos de planeación, le prestarán a los candidatos electos y a las personas que éstos designen para el efecto, todo el apoyo administrativo, técnico y de información que sea necesario para la elaboración del plan.

Los programas y proyectos de cofinanciación de las entidades territoriales tendrán como prioridad el gasto público social y en su distribución territorial se deberá tener en cuenta el tamaño poblacional, el número de personas con necesidades básicas insatisfechas y la eficiencia fiscal y administrativa.

3. El Alcalde o Gobernador, presentará por conducto del secretario de planeación o jefe de la oficina que haga sus veces en la respectiva entidad territorial, a consideración del Consejo de Gobierno o el cuerpo que haga sus veces, el proyecto del plan en forma integral o por elementos o componentes del mismo.

Dicho Consejo de Gobierno consolidará el documento que contenga la totalidad de las partes del plan, dentro de los dos (2) meses siguientes a la posesión del respectivo Alcalde o Gobernador conforme a la Constitución Política y a las disposiciones de la presente Ley.

4. Simultáneamente a la presentación del proyecto de plan a consideración del Consejo de Gobierno o el cuerpo que haga sus veces, la respectiva administración territorial convocará a constituirse al Consejo Territorial de Planeación.

5. El proyecto de plan como documento consolidado, será presentado por el Alcalde o Gobernador a consideración de los Consejos Territoriales de Planeación, a más tardar dentro de los dos (2) meses siguientes a la fecha de su posesión, para análisis y discusión del mismo y con el propósito de que rinda su concepto y formule las recomendaciones que considere convenientes.



En la misma oportunidad, la máxima autoridad administrativa deberá enviar copia de esta información a la respectiva corporación de elección popular.

6. El respectivo Consejo Territorial de Planeación deberá realizar su labor antes de transcurrido un (1) mes contado desde la fecha en que haya presentado ante dicho Consejo el documento consolidado del respectivo plan.

Si transcurriere dicho mes sin que el respectivo Consejo Territorial se hubiere reunido o pronunciado sobre la totalidad o parte del proyecto del plan, considerará surtido el requisito en esa fecha.

Tanto los Consejos Territoriales de Planeación, como los Concejos y Asambleas, verificarán la correspondencia de los planes con los programas de gobierno que hayan sido registrados al momento de la inscripción como candidato por el Alcalde o Gobernador electo.

**Parágrafo.** Las disposiciones de este artículo se aplicarán respecto de la máxima autoridad administrativa y corporación de elección popular de las demás entidades territoriales.

**Artículo 40. Aprobación.** Los planes serán sometidos a la consideración de la Asamblea o Concejo dentro de los primeros cuatro (4) meses del respectivo período del Gobernador o Alcalde para su aprobación. La Asamblea o Concejo deberá decidir sobre los Planes dentro del mes siguiente a su presentación y si transcurre ese lapso sin adoptar decisión alguna, el Gobernador o Alcalde podrá adoptarlos mediante decreto. Para estos efectos y si a ello hubiere lugar, el respectivo Gobernador o Alcalde convocará a sesiones extraordinarias a la correspondiente Asamblea o Concejo. Toda modificación que pretenda introducir la Asamblea o Concejo, debe contar con la aceptación previa y por escrito del Gobernador o Alcalde, según sea el caso.

**Artículo 41. Planes de acción en las entidades territoriales.** Con base en los planes generales departamentales o municipales aprobados por el correspondiente Concejo o Asamblea, cada secretaría y departamento administrativo preparará, con la coordinación de la oficina de planeación, su correspondiente plan de acción y lo someterá a la aprobación del respectivo Consejo de Gobierno departamental, distrital o municipal. En el caso de los sectores financiados con transferencias nacionales, especialmente educación y salud, estos planes deberán ajustarse a las normas legales establecidas para dichas transferencias.

Para el caso de los municipios, además de los planes de desarrollo regulados por la presente Ley, contarán con un plan de ordenamiento que se regirá por las disposiciones especiales sobre la materia. El Gobierno Nacional y los departamentos brindarán las orientaciones y apoyo técnico para la elaboración de los planes de ordenamiento territorial.

**Artículo 42. Evaluación.** Corresponde a los organismos departamentales de planeación efectuar la evaluación de gestión y resultados de los planes y programas de desarrollo e inversión tanto del respectivo departamento, como

de los municipios de su jurisdicción.

**Artículo 43. Informe del Gobernador o Alcalde.** El Gobernador o Alcalde presentará informe anual de la ejecución de los planes a las respectiva Asamblea o Concejo o la autoridad administrativa que hiciere sus veces en los otros tipos de entidades territoriales que llegaren a crearse.

**Artículo 44. Armonización con los presupuestos.** En los presupuestos anuales se debe reflejar el plan plurianual de inversión. Las Asambleas y Concejos definirán los procedimientos a través de los cuales los Planes Territoriales serán armonizados con los respectivos presupuestos.

**Artículo 45. Articulación y Ajuste de los Planes.** Los planes de las entidades territoriales de los diversos niveles, entre sí y con respecto al Plan Nacional, tendrán en cuenta las políticas, estrategias y programas que son de interés mutuo y le dan coherencia a las acciones gubernamentales. Si durante la vigencia del plan de las entidades territoriales se establecen nuevos planes en las entidades del nivel más amplio, el respectivo mandatario podrá presentar para la aprobación de la Asamblea o del Concejo, ajustes a su plan plurianual de inversiones, para hacerlo consistente con aquéllos.

**Artículo 46.** Los procedimientos para la elaboración, aprobación, ejecución y evaluación de los planes de desarrollo de las entidades territoriales que se llegaren a organizar en desarrollo de las normas constitucionales que autorizan su creación, se aplicarán en relación con las dependencias, oficinas y organismos que sean equivalentes a los que pertenecen a la estructura de las entidades territoriales ya existentes, y a los cuales esta Ley otorga competencias en materia de planeación.

**Artículo 47. Funciones especiales de las Regiones de Planificación en relación con el plan de desarrollo.** Además de las funciones para las cuales fueron creadas, corresponderá a las regiones de planificación legalmente existentes a la fecha de vigencia de esta Ley, contribuir a que haya la debida coherencia y articulación entre la planeación nacional y la de las entidades territoriales, así como promover y preparar planes y programas que sean de interés mutuo de la Nación y de los departamentos, asesorar técnica y administrativamente a las oficinas de planeación departamentales, y apoyar los procesos de descentralización. Así mismo, les corresponderá ejercer las funciones y atribuciones que esta Ley asigna expresamente a las regiones administrativas y de planificación hasta su transformación en éstas.

**Parágrafo.** Las funciones y competencias de las regiones de planificación a las cuales se refiere esta Ley, serán asumidas por las regiones administrativas y de planificación que se organicen en desarrollo del artículo 306 de la Constitución Política.

**Artículo 48. Autoridades e instancias regionales de planeación.** Son autoridades regionales de planeación: Las correspondientes a la rama ejecutiva de las regiones que se constituyan en desarrollo del artículo 307 de la Constitución Nacional.

Son instancias regionales de planeación: Las correspondientes corporaciones de elección popular y los consejos consultivos de planeación.

**Artículo 49. Apoyo Técnico y Administrativo.** Para los efectos de los procesos de planeación de que trata la presente Ley asígnanse las siguientes responsabilidades de apoyo técnico y administrativo:

1. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Dane, de acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación y los organismos de planeación departamentales y municipales, establecerá un sistema de información que permita elaborar diagnósticos y realizar labores de seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo por parte de las entidades nacionales y territoriales de planeación.

2. El Departamento Nacional de Planeación, organizará y pondrá en funcionamiento un sistema de evaluación posterior del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades territoriales, que será coordinado, dirigido y orientado por el mismo Departamento.

3. Las entidades territoriales, a través de sus organismos de Planeación, organizarán y pondrán en funcionamiento bancos de programas y proyectos y sistemas de información para la planeación. El Departamento Nacional de Planeación organizará las metodologías, criterios y procedimientos que permitan integrar estos sistemas para la planeación y una Red Nacional de Bancos de Programas y Proyectos, de acuerdo con lo que se disponga en el reglamento.

4. Los departamentos, distritos y municipios con 100.000 o más habitantes cumplirán lo establecido en el numeral anterior en un plazo máximo de dieciocho meses y los demás municipios, en un plazo máximo de tres años, contados a partir de la vigencia de la presente Ley, para lo cual los departamentos prestarán el apoyo necesario.

5. Los programas y proyectos que se presenten con base en el respectivo banco de proyectos tendrán prioridad para acceder al sistema de cofinanciación y a los demás programas a ser ejecutados en los niveles territoriales, de conformidad con los reglamentos del Gobierno Nacional y de las autoridades competentes.

**Artículo 51. Régimen de Transición de los Corpes.** Los Consejos Regionales de Planificación, creados por las disposiciones legales, promoverán dentro del término de dos años contados a partir de la promulgación de esta Ley, la organización de las regiones de que trata el artículo 306 de la Constitución y los gobernadores deberán definir los términos de dicha transición, dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de esta Ley.

**Parágrafo 1.** Concluidos los dos años la organización administrativa y financiera de los actuales Consejos Regionales de Planificación, Corpes, dejará de existir. El Gobierno Nacional reglamentará lo dispuesto en el presente artículo.

**Parágrafo 2.** Mientras se constituyen las Regiones Administrativas y de Planificación, las funciones y atribuciones que les son asignadas en esta Ley, serán ejercidas por los actuales Conpes.

*(Documento 5)*

<p>Ley 358 del 30 de enero de 1997</p>	<p><b>Por la cual se reglamenta el artículo 364 de la Constitución y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento.</b></p> <p><b>Artículo 1.</b> De conformidad con lo dispuesto en el artículo 364 de la Constitución Política, el endeudamiento de las entidades territoriales no podrá exceder su capacidad de pago.</p> <p>Para efectos de la presente Ley, se entiende por capacidad de pago el flujo mínimo de ahorro operacional que permite efectuar cumplidamente el servicio de la deuda en todos los años, dejando un remanente para financiar inversiones.</p> <p><b>Artículo 2.</b> Se presume que existe capacidad de pago cuando los intereses de la deuda al momento de celebrar una nueva operación de crédito, no superan en el cuarenta por ciento (40%) del ahorro operacional.</p> <p>La entidad territorial que registre niveles de endeudamiento inferiores o iguales al límite señalado, en este artículo, no requerirá autorizaciones de endeudamiento distintas a las dispuestas en las leyes vigentes.</p> <p><b>Parágrafo.</b> El ahorro operacional será el resultado de restar los ingresos corrientes, los gastos de funcionamiento y las transferencias pagadas por las entidades territoriales. Se consideran ingresos corrientes los tributarios, no tributarios, las regalías y compensaciones monetarias efectivamente recibidas, las transferencias nacionales, las participaciones en las rentas de la nación, los recursos del balance y los rendimientos financieros. Para estos efectos, los salarios, honorarios, prestaciones sociales y aportes a la seguridad social se considerarán como gastos de funcionamiento aunque se encuentren presupuestados como gastos de inversión.</p> <p>Para efectos de este artículo se entiende por intereses de la deuda los intereses pagados durante la vigencia más los causados durante ésta, incluidos los del nuevo crédito.</p> <p>Las operaciones de crédito público de que trata la presente Ley deberán destinarse únicamente a financiar gastos de inversión. Se exceptúan de lo anterior los créditos de corto plazo, de refinanciación de deuda vigente o los adquiridos para indemnizaciones de personal en procesos de reducción de planta.</p> <p>Para los efectos de este parágrafo se entenderá por inversión lo que se define por tal en el Estatuto Orgánico del Presupuesto.</p> <p><b>Artículo 3.</b> Para el cálculo de los ingresos corrientes, se descontarán los activos, inversiones y rentas de las entidades territoriales, que respalden los procesos de titularización vigentes.</p> <p>Estos procesos deberán ser autorizados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público quien aplicará en lo pertinente, las disposiciones relativas a la emisión de títulos de deuda pública de las entidades territoriales.</p>
--	--

**Artículo 4.** Cuando el endeudamiento de la entidad territorial se sitúe en una relación intereses/ahorro operacional superior al 40% sin exceder el 60%, estas entidades podrán celebrar operaciones de crédito público, siempre y cuando el saldo de la deuda de la vigencia anterior no se incremente a una tasa superior a la variación del índice de precios al consumidor (IPC) proyectado por el Banco de la República para la vigencia.

**Parágrafo.** El saldo al que se refiere la presente Ley excluye la deuda atribuida a los pasivos pensionales contenidos en la Ley 100 de 1993.

**Artículo 5.** Los municipios que no sean capitales de Departamento, que sobrepasen los niveles de crecimiento de saldo de la deuda estipulados en el artículo cuarto, deberán solicitar autorización de endeudamiento a los gobernadores, previo concepto de las oficinas de planeación departamental, condicionada únicamente a la adopción de un plan de desempeño financiero tendiente a restablecer la solidez económica y financiera de la entidad, que controle el crecimiento del saldo de la deuda y garantice su capacidad de pago.

A solicitud del municipio, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá revisar los supuestos del plan de desempeño con el fin de ajustarlo a las condiciones de la entidad y a sus posibilidades reales de cumplimiento. Una vez realizada esta evaluación el Ministerio podrá expedir la autorización correspondiente.

Los departamentos, los distritos y las capitales de departamento que superen el porcentaje de crecimiento del saldo de la deuda deberán recurrir para dicha autorización al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Este Ministerio podrá otorgar la mencionada autorización previa suscripción de un plan de desempeño financiero con la entidad territorial.

**Artículo 6.** Ninguna entidad territorial podrá, sin autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, contratar nuevas operaciones de crédito público cuando su relación intereses/ahorro operacional supere el 60% o su relación saldo de la deuda/ingresos corrientes supere el 80%. Para estos efectos, las obligaciones contingentes provenientes de las operaciones de crédito público se computarán por un porcentaje de su valor, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y en los reglamentos vigentes.

**Artículo 8.** Sin perjuicio de lo establecido en las normas especiales, el Gobierno Nacional establecerá las reglas para determinar la capacidad de pago de las entidades descentralizadas de los entes territoriales. Para tal efecto, el Gobierno tendrá en cuenta, entre otros criterios, las características de cada tipo de entidad, las actividades propias de su objeto y la composición general de sus ingresos y gastos.

La ejecución de las reglas establecidas por el Gobierno y la adopción de las decisiones y correctivos necesarios serán de competencia de las juntas directivas de las entidades descentralizadas y de los demás organismos

competentes en los entes territoriales.

**Artículo 9.** Los planes de desempeño son programas de ajuste fiscal, financiero y administrativo tendientes a restablecer la solidez económica y financiera de la entidad. Y deberán garantizar el mantenimiento de la capacidad de pago y el mejoramiento de los indicadores de endeudamiento de las respectivas entidades territoriales.

Estos planes de desempeño deberán contemplar medidas de racionalización del gasto y el fortalecimiento de los ingresos propios.

Las entidades territoriales deberán enviar trimestralmente la información correspondiente a la evolución de los planes de desempeño al Ministerio de Hacienda y Crédito Público -Dirección General de Apoyo Fiscal (DAF)- quien evaluará el cumplimiento de dichos planes. Las entidades que incumplan esta medida quedarán sujetas a las sanciones pertinentes.

Las corporaciones públicas y las controlarías de las entidades territoriales deberán vigilar el cumplimiento de los planes de desempeño. La Contraloría General de la República podrá coordinar y controlar el ejercicio de ésta función con las controlarías del orden territorial.

**Parágrafo.** Los planes de desempeño permanecerán vigentes hasta tanto la entidad territorial registre un nivel de intereses/ahorro operacional menor o igual al 40%.

**Artículo 10.** El incumplimiento de los planes de desempeño acarreará la suspensión de todo nuevo endeudamiento por parte de la entidad territorial.

En este evento, cuando una nueva administración requiera celebrar operaciones de crédito público, deberá obtener autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Para tal efecto, la entidad territorial podrá solicitar la renegociación del convenio de desempeño, en todo caso comprometiéndose a la ejecución del mismo.

La Superintendencia Bancaria podrá imponer sanciones a aquellas instituciones financieras que otorguen créditos a entidades territoriales sin observar lo establecido en el presente artículo.

**Artículo 11.** Las entidades territoriales solamente podrán pignorar las rentas o ingresos que deban destinarse forzosamente a determinados servicios, actividades o sectores señalados por la ley, cuando el crédito que se garantice mediante la pignoración tenga como único objetivo financiar la inversión para la provisión de los mismos servicios, actividades o sectores a los cuales deban asignarse las rentas o ingresos correspondientes. La pignoración no podrá exceder los montos asignados a cada sector de inversión durante la vigencia del crédito.

**Artículo 12.** Para apoyar la consecución de los objetivos de la presente Ley, y en concordancia con el espíritu y necesidades de la descentralización fiscal, el Gobierno Nacional establecerá un sistema de registro del crédito de las entidades territoriales, así como de las garantías otorgadas por dichas

	<p>entidades. Para efectos de la administración del sistema de registro, incluyendo la obtención y consolidación de la información, el Gobierno Nacional podrá fijar responsabilidades en cabeza de las instituciones financieras, las entidades territoriales u otros organismos estatales.</p> <p><b>Artículo 13.</b> Las entidades públicas que, en ejercicio de sus funciones, soliciten información a las entidades territoriales sobre el estado de su endeudamiento, deberán ajustar estos requerimientos a la metodología contenida en la presente ley.</p> <p><b>Artículo 15.</b> El Gobierno Nacional establecerá como período de transición dos años, para aquellas entidades que como efecto de esta Ley superen las relaciones intereses/ahorro operacional del 60% y saldo de la deuda/ingresos corrientes del 80%. Durante el primer año, a partir de la entrada en vigencia de esta Ley, la deuda neta de estas entidades no podrá incrementarse por encima del 60% de la variación del índice de precios al consumidor (IPC) proyectado por el Banco de la República para la respectiva vigencia.</p> <p>Para el segundo año, su deuda neta no podrá aumentar más que el equivalente al 40% de la variación del mismo IPC. Si fueren a sobrepasar estos crecimientos las entidades deberán solicitar autorizaciones de endeudamiento al Gobierno Nacional.</p> <p><b>Artículo 16.</b> El Gobierno Nacional en el momento de presentar los proyectos de ley de presupuesto y de ley de endeudamiento deberá demostrar su capacidad de pago ante el honorable Congreso de la República. El Gobierno demostrará la mencionada capacidad mediante el análisis y las proyecciones, entre otras, de las cuentas fiscales del Gobierno y de las relaciones saldo y servicio de la deuda/PIB tanto para el endeudamiento interno como externo, al igual que el saldo y servicio de la deuda externa/exportaciones.</p> <p><b>Artículo 17.</b> Las autorizaciones mencionadas en la presente Ley no exoneran a las entidades territoriales del cumplimiento de los requisitos establecidos en las normas vigentes para la celebración de operaciones de crédito público interno y externo. (Documento 6)</p>
Ley 388 del 18 de julio de 1997	<p><b>Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones.</b></p> <p><b>Artículo 1. Objetivos.</b> La presente ley tiene por objetivos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Armonizar y actualizar las disposiciones contenidas en la Ley 9ª de 1989 con las nuevas normas establecidas en la Constitución Política, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, la Ley Orgánica de Areas Metropolitanas y la Ley por la que se crea el Sistema Nacional Ambiental.</li> <li>2. El establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones</li> </ol>

urbanísticas eficientes.

3. Garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, y velar por la creación y la defensa del espacio público, así como por la protección del medio ambiente y la prevención de desastres.

4. Promover la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que prescriben al Estado el ordenamiento del territorio, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

5. Facilitar la ejecución de actuaciones urbanas integrales, en las cuales confluyan en forma coordinada la iniciativa, la organización y la gestión municipales con la política urbana nacional, así como con los esfuerzos y recursos de las entidades encargadas del desarrollo de dicha política.

**Artículo 2. Principios.** El ordenamiento del territorio se fundamenta en los siguientes principios:

1. La función social y ecológica de la propiedad.
2. La prevalencia del interés general sobre el particular.
3. La distribución equitativa de las cargas y los beneficios.

**Artículo 3. Función pública del urbanismo.** El ordenamiento del territorio constituye en su conjunto una función pública, para el cumplimiento de los siguientes fines:

1. Posibilitar a los habitantes el acceso a las vías públicas, infraestructuras de transporte y demás espacios públicos, y su destinación al uso común, y hacer efectivos los derechos constitucionales de la vivienda y los servicios públicos domiciliarios.
2. Atender los procesos de cambio en el uso del suelo y adecuarlo en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible.
3. Propender por el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación del patrimonio cultural y natural.
4. Mejorar la seguridad de los asentamientos humanos ante los riesgos naturales.

**Artículo 4. Participación democrática.** En ejercicio de las diferentes actividades que conforman la acción urbanística, las administraciones municipales, distritales y metropolitanas deberán fomentar la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos, mediante la participación de los pobladores y sus organizaciones.

Esta concertación tendrá por objeto asegurar la eficacia de las políticas públicas respecto de las necesidades y aspiraciones de los diversos sectores de la vida económica y social relacionados con el ordenamiento del territorio municipal, teniendo en cuenta los principios señalados en el artículo 2º de la



presente ley.

La participación ciudadana podrá desarrollarse mediante el derecho de petición, la celebración de audiencias públicas, el ejercicio de la acción de cumplimiento, la intervención en la formulación, discusión y ejecución de los planes de ordenamiento y en los procesos de otorgamiento, modificación, suspensión o revocatoria de las licencias urbanísticas, en los términos establecidos en la ley y sus reglamentos.

**Artículo 5. Concepto.** 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 6. Objeto.** El ordenamiento del territorio municipal y distrital tiene por objeto complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, mediante:

1. La definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales.
2. El diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión y actuación que permitan ejecutar actuaciones urbanas integrales y articular las actuaciones sectoriales que afectan la estructura del territorio municipal o distrital.
3. La definición de los programas y proyectos que concretan estos propósitos. El ordenamiento del territorio municipal y distrital se hará tomando en consideración las relaciones intermunicipales, metropolitanas y regionales; deberá atender las condiciones de diversidad étnica y cultural, reconociendo el pluralismo y el respeto a la diferencia; e incorporará instrumentos que permitan regular las dinámicas de transformación territorial de manera que se optimice la utilización de los recursos naturales y humanos para el logro de condiciones de vida dignas para la población actual y las generaciones futuras.

**Artículo 7. Competencias en materia de ordenamiento territorial.** De acuerdo con los principios y normas constitucionales y legales, las competencias en materia de ordenamiento del territorio se distribuyen así:

1. A la Nación le compete la política general de ordenamiento del territorio en los asuntos de interés nacional: áreas de parques nacionales y áreas protegidas; localización de grandes proyectos de infraestructura; localización de formas generales de uso de la tierra de acuerdo con su capacidad productiva en coordinación con lo que disponga el desarrollo de la Ley del Medio Ambiente; determinación de áreas limitadas en uso por seguridad y

defensa; los lineamientos del proceso de urbanización y el sistema de ciudades; los lineamientos y criterios para garantizar la equitativa distribución de los servicios públicos e infraestructura social de forma equilibrada en las regiones y la conservación y protección de áreas de importancia histórica y cultural, así como los demás temas de alcance nacional, de acuerdo con sus competencias constitucionales y legales.

2. Al nivel departamental le corresponde la elaboración de las directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad o porciones específicas de su territorio, especialmente en áreas de conturbación con el fin de establecer escenarios de uso y ocupación del espacio de acuerdo con el potencial óptimo del ambiente y en función de los objetivos de desarrollo, potencialidades y licitantes biofísica, económicos y culturales; definir políticas de asentamientos poblaciones y centros urbanos en armonía con las políticas nacionales, de tal manera que facilite el desarrollo de su territorio; orientar la localización de la infraestructura física-social de manera que se aprovechen las ventajas competitivas regionales y se promueva la equidad en el desarrollo municipal, concertando con los municipios el ordenamiento territorial de las áreas de influencia de las infraestructuras de alto impacto; integrar y orientar la proyección espacial de los planes sectoriales departamentales, los de sus municipios y territorios indígenas, en concordancia con las directrices y estrategias de desarrollo regionales y nacionales.

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

3. Al nivel metropolitano le corresponde la elaboración de los planes integrales de desarrollo metropolitano y el señalamiento de las normas obligatoriamente generales que definan los objetivos y criterios a los que deben acogerse los municipios al adoptar los planes de ordenamiento territorial en relación con las materias referidas a los hechos metropolitanos, de acuerdo con lo previsto en la Ley 128 de 1994, en la presente ley y en sus reglamentos.

Los planes integrales de desarrollo metropolitano, en su componente de ordenamiento físico-territorial, a partir de un proceso concentrado con las autoridades e instancias de planificación de los municipios que integran la correspondiente área metropolitana y con base en objetivos de desarrollo socioeconómico metropolitano de largo plazo, establecerán las estrategias de estructuración territorial metropolitana e identificarán las infraestructuras, redes de comunicación, equipamientos y servicios de impacto metropolitano a ejecutar en el largo, mediano y corto plazo. En particular deberán contener:

- a) Las directrices físico-territoriales relacionadas con los hechos metropolitanos;
- b) La determinación en planos de la estructura urbano-rural para horizontes de mediano y largo plazo;
- c) La localización de la infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios, los equipamientos y partes de escala metropolitana, así como las áreas de reserva para la protección del medio ambiente y los recursos naturales y defensa del paisaje y la definición de las directrices para su

ejecución u operación cuando se definan como hechos metropolitanos;

d) La definición de políticas, estrategias y directrices para la localización de programas de vivienda de interés social en los diferentes municipios, estableciendo las compensaciones del caso en favor de los municipios donde se localicen;

e) Las normas obligatoriamente generales que definan los objetivos y criterios a los que deben sujetarse los municipios al adoptar sus planes de ordenamiento territorial en relación con las materias referidas a los hechos metropolitanos, de acuerdo con lo previsto en la Ley 128 de 1994 y sus reglamentos;

f) Las demás directrices necesarias para el cumplimiento de los planes.

El componente de ordenamiento territorial de los planes integrales de desarrollo metropolitano incluirá sus correspondientes programas de ejecución y deberá armonizar sus vigencias a las establecidas en la presente ley para los planes de ordenamiento territorial de los municipios y distritos.

4. Los municipios y los distritos deberán formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio contemplados en la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo y la presente ley, reglamentar de manera específica los usos del suelo en las áreas urbanas, de expansión y rurales de acuerdo con las leyes, optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos.

**Parágrafo.** Las competencias de las entidades públicas en desarrollo de la función del ordenamiento se desarrollarán dentro de los límites de la Constitución y las leyes, y atendiendo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

La autonomía municipal estará determinada por el carácter prevaleciente de las disposiciones dictadas por entidades de mayor ámbito en la comprensión territorial de sus competencias o de mayor jerarquía en materia de interés supramunicipal.

**Artículo 8. Acción urbanística.** La función pública del ordenamiento del territorio local se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales, referida a las decisiones administrativas y a las actuaciones urbanísticas que les son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo. Son acciones urbanísticas, entre otras:

1. Clasificar el territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana.
2. Localizar y señalar las características de la infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios, la disposición y tratamiento de los residuos sólidos, líquidos, tóxicos y peligrosos y los equipamientos de servicios de interés público y social, tales como centros docentes y hospitalarios, aeropuertos y lugares análogos.
3. Establecer la zonificación y localización de los centros de producción, actividades terciarias y residenciales, y definir los usos específicos, intensidades de uso, las cesiones obligatorias, los porcentajes de ocupación, las clases y usos de las edificaciones y demás normas urbanísticas.
4. Determinar espacios libres para parques y áreas verdes públicas, en

	<p>proporción adecuada a las necesidades colectivas.</p> <p>5. Determinar las zonas no urbanizables que presenten riesgos para la localización de asentamientos humanos, por amenazas naturales, o que de otra forma presenten condiciones insalubres para la vivienda.</p> <p>6. Determinar las características y dimensiones de las unidades de actuación urbanística, de conformidad con lo establecido en la presente ley.</p> <p>7. Calificar y localizar terrenos para la construcción de viviendas de interés social.</p> <p>8. Calificar y determinar terrenos como objeto de desarrollo y construcción prioritaria.</p> <p>9. Dirigir y realizar la ejecución de obras de infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos públicos, directamente por la entidad pública o por entidades mixtas o privadas, de conformidad con las leyes.</p> <p>10. Expropiar los terrenos y las mejoras cuya adquisición se declare como de utilidad pública o interés social, de conformidad con lo previsto en la ley.</p> <p>11. Localizar las áreas críticas de recuperación y control para la prevención de desastres, así como las áreas con fines de conservación y recuperación paisajística.</p> <p>12. Identificar y caracterizar los ecosistemas de importancia ambiental del municipio, de común acuerdo con la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, para su protección y manejo adecuados.</p> <p>13. Determinar y reservar terrenos para la expansión de las infraestructuras urbanas.</p> <p>14. Todas las demás que fueren congruentes con los objetivos del ordenamiento del territorio.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Las acciones urbanísticas aquí previstas deberán estar contenidas o autorizadas en los planes de ordenamiento territorial o en los instrumentos que los desarrollen o complementen, en los términos previstos en la presente ley,</p> <p><b>Artículo 9. Plan de ordenamiento territorial</b> El plan de ordenamiento territorial que los municipios y distritos deberán adoptar en aplicación de la presente ley, al cual se refiere el artículo 41 de la Ley 152 de 1994, es el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal. Se define como el 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. Los planes de ordenamiento del territorio se denominarán:</p> <p>a) Planes de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los distritos y municipios con población superior a los 100.000 habitantes;</p> <p>b) Planes básicos de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población entre 30.000 y 100.000 habitantes;</p> <p>c) Esquemas de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población inferior a los 30.000 habitantes.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Cuando la presente ley se refiera a planes de ordenamiento territorial se entenderá que comprende todos los tipos de planes previstos en</p>
--	---

el presente artículo, salvo cuando se haga su señalamiento específico como el plan señalado en el literal a) del presente artículo.

**Artículo 10. Determinantes de los planes de ordenamiento territorial.** En la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento territorial los municipios y distritos deberán tener en cuenta las siguientes determinantes, que constituyen normas de superior jerarquía, en sus propios ámbitos de competencia, de acuerdo con la Constitución y las leyes:

1. Las relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales, así:

a) Las directrices, normas y reglamentos expedidos en ejercicio de sus respectivas facultades legales, por las entidades del Sistema Nacional Ambiental, en los aspectos relacionados con el ordenamiento espacial del territorio, de acuerdo con la Ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales, tales como las limitaciones derivadas del estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio y las regulaciones nacionales sobre uso del suelo en lo concerniente exclusivamente a sus aspectos ambientales;

b) Las regulaciones sobre conservación, preservación, uso y manejo del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, en las zonas marinas y costeras; las disposiciones producidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, en cuanto a la reserva, alindamiento, administración o sustracción de los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y parques naturales de carácter regional; las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas expedidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción; y las directrices y normas expedidas por las autoridades ambientales para la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica;

c) Las disposiciones que reglamentan el uso y funcionamiento de las áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales y las reservas forestales nacionales;

d) Las políticas, directrices y regulaciones sobre prevención de amenazas y riesgos naturales, el señalamiento y localización de las áreas de riesgo para asentamientos humanos, así como las estrategias de manejo de zonas expuestas a amenazas y riesgos naturales.

2. Las políticas, directrices y regulaciones sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas como patrimonio cultural de la Nación y de los departamentos, incluyendo el histórico, artístico y arquitectónico, de conformidad con la legislación correspondiente.

3. El señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a la red vial nacional y regional, puertos y aeropuertos, sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía, así como las directrices de ordenamientos para sus áreas de influencia.

4. Los componentes de ordenamiento territorial de los planes integrales de desarrollo metropolitano, en cuanto se refieran a hechos metropolitanos, así como las normas generales que establezcan los objetivos y criterios definidos por las áreas metropolitanas en los asuntos de ordenamiento del territorio municipal, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 128 de 1994 y la

presente ley.

**Artículo 11. Componentes de los planes de ordenamiento territorial.** Los planes de ordenamiento territorial deberán contemplar tres componentes:

1. El componente general del plan, el cual estará constituido por los objetivos, estrategias y contenidos estructurales de largo plazo.
2. El componente urbano, el cual estará constituido por las políticas, acciones, programas y normas para encauzar y administrar el desarrollo físico urbano.
3. El componente rural, el cual estará constituido por las políticas, acciones, programas y normas para orientar y garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, así como la conveniente utilización del suelo.

**Artículo 12. Contenido del componente general del plan de ordenamiento.** El componente general del plan de ordenamiento deberá contener:

1. Los objetivos y estrategias territoriales de largo y mediano plazo que complementarán, desde el punto de vista del manejo territorial, el desarrollo municipal y distrital, principalmente en los siguientes aspectos:

1.1 Identificación y localización de las acciones sobre el territorio que permitan organizarlo y adecuarlo para el aprovechamiento de sus ventajas comparativas y su mayor competitividad.

1.2 Definición de las acciones territoriales estratégicas necesarias para garantizar la consecución de los objetivos de desarrollo económico y social del municipio o distrito.

1.3 Adopción de las políticas de largo plazo para la ocupación, aprovechamiento y manejo del suelo y del conjunto de los recursos naturales.

2. Contenido Estructural, el cual deberá establecer, en desarrollo y concreción de los aspectos señalados en el numeral 1º de este artículo, la estructura urbano-rural e intraurbana que se busca alcanzar a largo plazo, con la correspondiente identificación de la naturaleza de las infraestructuras, redes de comunicación y servicios, así como otros elementos o equipamientos estructurantes de gran escala. En particular se deberán especificar:

2.1 Los sistemas de comunicación entre el área urbana y el área rural y su articulación con los respectivos sistemas regionales.

2.2 El señalamiento de las áreas de reserva y medidas para la protección del medio ambiente, conservación de los recursos naturales y defensa del paisaje, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales, así como de las áreas de conservación y protección del patrimonio histórico, cultural y arquitectónico.

2.3 La determinación y ubicación en planos de las zonas que presenten alto riesgo para la localización de asentamientos humanos, por amenazas o riesgos naturales o por condiciones de insalubridad.

2.4 La localización de actividades, infraestructuras y equipamientos básicos para garantizar adecuadas relaciones funcionales entre asentamientos y zonas urbanas y rurales.

2.5 La clasificación del territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana, con la correspondiente fijación del perímetro del suelo urbano, en los términos en que estas categorías quedan definidas en el Capítulo IV de la presente ley, y siguiendo los lineamientos de las regulaciones del Ministerio del Medio Ambiente en cuanto a usos del suelo, exclusivamente en los aspectos ambientales y de conformidad con los objetivos y criterios definidos por las Areas Metropolitanas en las normas obligatoriamente generales, para el caso de los municipios que las integran.

**Parágrafo 1.** Para los efectos de la aplicación de las normas que aquí se establecen, se entenderá por estructura urbano-rural e intraurbana el modelo de ocupación del territorio que fija de manera general la estrategia de localización y distribución espacial de las actividades, determina las grandes infraestructuras requeridas para soportar estas actividades y establece las características de los sistemas de comunicación vial que garantizarán la fluida interacción entre aquellas actividades espacialmente separadas.

**Parágrafo 2.** En cumplimiento del mandato constitucional contenido en el artículo 367 de la Constitución Política, y a fin de evitar que pueda haber zonas urbanas sin posibilidad de cobertura de servicios públicos domiciliarios, en adelante el perímetro urbano no podrá ser mayor que el denominado perímetro de servicios.

**Artículo 13. Componente urbano del plan de ordenamiento.** El componente urbano del plan de ordenamiento territorial es un instrumento para la administración del desarrollo y la ocupación del espacio físico clasificado como suelo urbano y suelo de expansión urbana, que integra políticas de mediano y corto plazo, procedimientos e instrumentos de gestión y normas urbanísticas. Este componente deberá contener por lo menos:

1. Las políticas de mediano y corto plazo sobre uso y ocupación del suelo urbano y de las áreas de expansión, en armonía con el modelo estructural de largo plazo adoptado en el componente general y con las previsiones sobre transformación y crecimiento espacial de la ciudad.

2. La localización y dimensionamiento de la infraestructura para el sistema vial, de transporte y la adecuada intercomunicación de todas las áreas urbanas y la proyectada para las áreas de expansión; la disponibilidad de redes primarias y secundarias de servicios públicos a corto y mediano plazo; la localización prevista para los equipamientos colectivos y espacios libres para parques y zonas verdes públicas de escala urbana o zonal, y el señalamiento de las cesiones urbanísticas gratuitas correspondientes a dichas infraestructuras.

3. La delimitación, en suelo urbano y de expansión urbana, de las áreas de conservación y protección de los recursos naturales, paisajísticos y de conjuntos urbanos, históricos y culturales, de conformidad con la legislación general aplicable a cada caso y las normas específicas que los complementan en la presente ley; así como de las áreas expuestas a amenazas y riesgos naturales.

4. La determinación, en suelo urbano y de expansión urbana, de las áreas objeto de los diferentes tratamientos y actuaciones urbanísticas.

5. La estrategia de mediano plazo para el desarrollo de programas de vivienda de interés social, incluyendo los de mejoramiento integral, la cual incluirá

directrices y parámetros para la localización en suelos urbanos y de expansión urbana, de terrenos necesarios para atender la demanda de vivienda de interés social, y el señalamiento de los correspondientes instrumentos de gestión; así como los mecanismos para la reubicación de los asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo para la salud e integridad de sus habitantes, incluyendo la estrategia para su transformación para evitar su nueva ocupación.

6. Las estrategias de crecimiento y reordenamiento de la ciudad, definiendo sus prioridades, y los criterios, directrices y parámetros para la identificación y declaración de los inmuebles y terrenos de desarrollo o construcción prioritaria.

7. La determinación de las características de las unidades de actuación urbanística, tanto dentro del suelo urbano como dentro del suelo de expansión cuando a ello hubiere lugar, o en su defecto el señalamiento de los criterios y procedimientos para su caracterización, delimitación e incorporación posterior.

8. La especificación, si es del caso, de la naturaleza, alcance y área de operación de los macroproyectos urbanos cuya promoción y ejecución se contemple a corto o mediano plazo, conjuntamente con la definición de sus directrices generales de gestión y financiamiento, así como la expedición de las autorizaciones para emprender las actividades indispensables para su concreción.

9. La adopción de directrices y parámetros para la formulación de planes parciales, incluyendo la definición de acciones urbanísticas, actuaciones, instrumentos de financiación y otros procedimientos aplicables en las áreas sujetas a urbanización u operaciones urbanas por medio de dichos planes.

10. La definición de los procedimientos e instrumentos de gestión y actuación urbanística requeridos para la administración y ejecución de las políticas y decisiones adoptadas, así como de los criterios generales para su conveniente aplicación, de acuerdo con lo que se establece en la presente ley, incluida la adopción de los instrumentos para financiar el desarrollo urbano, tales como la participación municipal o distrital en la plusvalía, la emisión de títulos de derechos adicionales de construcción y desarrollo y los demás contemplados en la Ley 9ª de 1989.

11. La expedición de normas urbanísticas en los términos y según los alcances que se establecen en el artículo 15 de la presente ley.

**Artículo 14. Componente rural del plan de ordenamiento.** El componente rural del plan de ordenamiento territorial es un instrumento para garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, la conveniente utilización del suelo rural y las actuaciones públicas tendientes al suministro de infraestructuras y equipamientos básicos para el servicio de los pobladores rurales. Este componente deberá contener por lo menos:

1. Las políticas de mediano y corto plazo sobre ocupación del suelo en relación con los asentamientos humanos localizados en estas áreas.

2. El señalamiento de las condiciones de protección, conservación y mejoramiento de las zonas de producción agropecuaria, forestal o minera.

3. La delimitación de las áreas de conservación y protección de los recursos naturales, paisajísticos, geográficos y ambientales, incluyendo las áreas de amenazas y riesgos, o que formen parte de los sistemas de provisión de los servicios públicos domiciliarios o de disposición final de desechos sólidos o



líquidos.

4. La localización y dimensionamiento de las zonas de terminadas como suburbanas, con precisión de las intensidades máximas de ocupación y usos admitidos, las cuales deberán adoptarse teniendo en cuenta su carácter de ocupación en baja densidad, de acuerdo con las posibilidades de suministro de servicios de agua potable y saneamiento, en armonía con las normas de conservación y protección de recursos naturales y medio ambiente.
5. La identificación de los centros poblados rurales y la adopción de las provisiones necesarias para orientar la ocupación de sus suelos y la adecuada dotación de infraestructura de servicios básicos y de equipamiento social.
6. La determinación de los sistemas de aprovisionamiento de los servicios de agua potable y saneamiento básico de las zonas rurales a corto y mediano plazo y la localización prevista para los equipamientos de salud y educación.
7. La expedición de normas para la parcelación de predios rurales destinados a vivienda campestre, las cuales deberán tener en cuenta la legislación agraria y ambiental.

**Artículo 15. Normas urbanísticas.** Las normas urbanísticas regulan el uso, la ocupación y el aprovechamiento del suelo y definen la naturaleza y las consecuencias de las actuaciones urbanísticas indispensables para la administración de estos procesos. Estas normas estarán jerarquizadas de acuerdo con los criterios de prevalencia aquí especificados y en su contenido quedarán establecidos los procedimientos para su revisión, ajuste o modificación, en congruencia con lo que a continuación se señala.

En todo caso los municipios que integran áreas metropolitanas deberán ajustarse en su determinación a los objetivos y criterios definidos por la Junta Metropolitana, en los asuntos de su competencia.

#### 1. Normas urbanísticas estructurales

Son las que aseguran la consecución de los objetivos y estrategias adoptadas en el componente general del plan y en las políticas y estrategias de mediano plazo del componente urbano. Prevalen sobre las demás normas, en el sentido de que las regulaciones de los demás niveles no pueden adoptarse ni modificarse contraviniendo lo que en ellas se establece, y su propia modificación sólo puede emprenderse con motivo de la revisión general del plan o excepcionalmente a iniciativa del alcalde municipal o distrital, con base en motivos y estudios técnicos debidamente sustentados. por consiguiente, las normas estructurales incluyen, entre otras:

1.1 Las que clasifican y delimitan los suelos, de acuerdo con lo establecido en el Capítulo IV de esta ley.

1.2 Las que establecen áreas y definen actuaciones y tratamientos urbanísticos relacionadas con la conservación y el manejo de centros urbanos e históricos; las que reservan áreas para la construcción de redes primarias de infraestructura vial y de servicios públicos, las que reservan espacios libres para parques y zonas verdes de escala urbana y zonal y, en general, todas las que se refieran al espacio público vinculado al nivel de planificación de largo plazo.

1.3 Las que definan las características de las unidades de actuación o las que establecen criterios y procedimientos para su caracterización, delimitación e

incorporación posterior, incluidas las que adoptan procedimientos e instrumentos de gestión para orientar, promover y regular las actuaciones urbanísticas vinculadas a su desarrollo.

1.4 Las que establecen directrices para la formulación y adopción de planes parciales.

1.5 Las que definan las áreas de protección y conservación de los recursos naturales y paisajísticos, las que delimitan zonas de riesgo y en general, todas las que conciernen al medio ambiente, las cuales en ningún caso, salvo en el de la revisión del plan, serán objeto de modificación.

## 2. Normas urbanísticas generales

Son aquellas que permiten establecer usos e intensidad de usos del suelo, así como actuaciones, tratamientos y procedimientos de parcelación, urbanización, construcción e incorporación al desarrollo de las diferentes zonas comprendidas dentro del perímetro urbano y suelo de expansión. Por consiguiente, otorgan derechos e imponen obligaciones urbanísticas a los propietarios de terrenos y a sus constructores, conjuntamente con la especificación de los instrumentos que se emplearán para que contribuyan eficazmente a los objetivos del desarrollo urbano y a sufragar los costos que implica tal definición de derechos y obligaciones.

En razón de la vigencia de mediano plazo del componente urbano del plan, en ellas también debe establecerse la oportunidad de su revisión y actualización e igualmente, los motivos generales que a iniciativa del alcalde permitirán su revisión parcial. En consecuencia, además de las regulaciones que por su propia naturaleza quedan contenidas en esta definición, hacen parte de las normas urbanísticas:

2.1 Las especificaciones de aislamientos, volumetrías y alturas para los procesos de edificación.

2.2 La determinación de las zonas de renovación, conjuntamente con la definición de prioridades, procedimientos y programas de intervención.

2.3 La adopción de programas, proyectos y macroproyectos urbanos no considerados en el componente general del plan.

2.4 Las características de la red vial secundaria, la localización y la correspondiente afectación de terrenos para equipamientos colectivos de interés público o social a escala zonal o local, lo mismo que la delimitación de espacios libres y zonas verdes de dicha escala.

2.5 Las especificaciones de las redes secundarias de abastecimiento de los servicios públicos domiciliarios.

2.6 Las especificaciones de las cesiones urbanísticas gratuitas, así como los parámetros y directrices para que sus propietarios compensen en dinero o en terrenos, si fuere del caso.

2.7 El señalamiento de las excepciones a estas normas para operaciones como macroproyectos o actuaciones urbanísticas en áreas con tratamientos de conservación, renovación o mejoramiento integral para las cuales se contemplen normas específicas a adoptar y concertar, en su oportunidad, con los propietarios y comunidades interesadas, estableciendo los parámetros, procedimientos y requisitos que deben cumplirse en tales casos excepcionales.

2.8 Las demás previstas en la presente ley o que se consideren convenientes

por las autoridades distritales o municipales.

### 3. Normas complementarias

Se trata de aquellas relacionadas con las actuaciones, programas y proyectos adoptados en desarrollo de las previsiones contempladas en los componentes general y urbano del plan de ordenamiento, y que deben incorporarse al Programa de ejecución que se establece en el artículo 18 de la presente ley. También forman parte de este nivel normativo, las decisiones sobre las acciones y actuaciones que por su propia naturaleza requieren ser ejecutadas en el corto plazo y todas las regulaciones que se expidan para operaciones urbanas específicas y casos excepcionales, de acuerdo con los parámetros, procedimientos y autorizaciones emanadas de las normas urbanísticas generales. Entre otras, pertenecen a esta categoría:

3.1 La declaración e identificación de los terrenos e inmuebles de desarrollo o construcción prioritaria.

3.2 La localización de terrenos cuyo uso es el de vivienda de interés social y la reubicación de asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo.

3.3 Las normas urbanísticas específicas que se expidan en desarrollo de planes parciales para unidades de actuación urbanística y para otras operaciones como macroproyectos urbanos integrales y actuaciones en áreas con tratamientos de renovación urbana o mejoramiento integral, que se aprobarán de conformidad con el artículo 27 de la presente ley.

**Parágrafo.** Las normas para la urbanización y construcción de vivienda no podrán limitar el desarrollo de programas de vivienda de interés social, de tal manera que las especificaciones entre otros de loteos, cesiones y áreas construidas deberán estar acordes con las condiciones de precio de este tipo de vivienda.

**Artículo 16. Contenido de los planes básicos de ordenamiento.** Los planes Básicos de Ordenamiento Territorial deberán contemplar los tres componentes a que se refiere el artículo 11 de la presente ley, con los siguientes ajustes, en orden a simplificar su adopción y aplicación:

1. En cuanto al componente general, el Plan Básico de Ordenamiento señalará los objetivos y estrategias territoriales de largo y mediano plazo que complementarán, desde el punto de vista del manejo territorial, el desarrollo municipal, así como los siguientes contenidos estructurales:

1.1 Identificación y localización de las acciones sobre el territorio que posibiliten organizarlo y adecuarlo para el aprovechamiento de sus ventajas comparativas y su mayor competitividad.

1.2 Los sistemas de comunicación entre el área urbana y el área rural y su articulación con los respectivos sistemas regionales.

1.3 El establecimiento de las áreas de reserva y las regulaciones para la protección del medio ambiente, conservación de los recursos naturales y defensa del paisaje, así como para las áreas de conservación y protección del patrimonio histórico, cultural y arquitectónico.

1.4 La localización de actividades, infraestructuras y equipamientos básicos para garantizar adecuadas relaciones funcionales entre asentamientos y

	<p>zonas urbanas y rurales.</p> <p>1.5 La clasificación del territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana, con la correspondiente fijación del perímetro del suelo urbano, en los términos señalados en la presente ley, de conformidad con los objetivos y criterios definidos por las Areas Metropolitanas en las normas obligatoriamente generales para el caso de los municipios que las integran.</p> <p>1.6 El inventario de las zonas que presenten alto riesgo para la localización de asentamientos humanos, por amenazas naturales o por condiciones de insalubridad.</p> <p>2. En relación con el componente urbano, el Plan Básico deberá contener por lo menos:</p> <p>2.1 La localización y dimensionamiento de la infraestructura para el sistema vial, de transporte y la adecuada intercomunicación de todas las áreas urbanas así como su proyección para las áreas de expansión, si se determinaren; la disponibilidad de redes primarias y secundarias de vías y servicios públicos a corto y mediano plazo; la localización prevista para equipamientos colectivos y espacios públicos para parques y zonas verdes públicas y el señalamiento de las cesiones urbanísticas gratuitas correspondientes a dichas infraestructuras.</p> <p>2.2 La delimitación de las áreas de conservación y protección de los recursos naturales, paisajísticos y de conjuntos urbanos, históricos y culturales, de conformidad con la legislación general aplicable a cada caso y las normas urbanísticas que los complementan, así como de las áreas expuestas a amenazas y riesgos naturales.</p> <p>2.3 La estrategia de mediano plazo para el desarrollo de programas de vivienda de interés social, incluyendo los de mejoramiento integral, la cual incluirá las directrices y parámetros para la definición de usos para vivienda de interés social, tanto en suelos urbanos como de expansión urbana, y el señalamiento de los correspondientes instrumentos de gestión; así como los mecanismos para la reubicación de los asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo para la salud e integridad de sus habitantes, incluyendo lo relacionado con la transformación de las zonas reubicadas para evitar su nueva ocupación.</p> <p>2.4 La definición de los procedimientos e instrumentos de gestión y actuación urbanística requeridos para la administración y ejecución de las políticas y decisiones adoptadas, así como de los criterios generales para su conveniente aplicación, incluida la adopción de los instrumentos para financiar el desarrollo urbano de acuerdo con lo que se establece en la presente ley y en la Ley 9ª de 1989.</p> <p>2.5 La expedición de normas urbanísticas generales sobre usos e intensidad de usos del suelo, actuaciones, tratamientos y procedimientos de parcelación, urbanización, construcción e incorporación al desarrollo de las diferentes zonas comprendidas dentro del perímetro urbano y el suelo de expansión. Se incluirán especificaciones de cesiones urbanísticas, aislamientos, volumetrías y alturas; la determinación de las zonas de mejoramiento integral, si las hay, y las demás que consideren convenientes las autoridades distritales o municipales.</p> <p>3. El componente rural establecerá por lo menos las mismas previsiones</p>
--	--

indicadas para el plan de ordenamiento territorial.

**Artículo 17. Contenido de los esquemas de ordenamiento territorial.** Los esquemas de ordenamiento territorial deberán contener como mínimo los objetivos, estrategias y políticas de largo y mediano plazo para la ocupación y aprovechamiento del suelo, la división del territorio en suelo urbano y rural, la estructura general del suelo urbano, en especial, el plan vial y de servicios públicos domiciliarios, la determinación de las zonas de amenazas y riesgos naturales y las medidas de protección, las zonas de conservación y protección de recursos naturales y ambientales y las normas urbanísticas requeridas para las actuaciones de parcelación, urbanización y construcción.

Parágrafo. Los municipios con población inferior a los 30.000 habitantes que presente dinámicas importantes de crecimiento urbano podrá adoptar Planes Básicos de Ordenamiento Territorial, como instrumento para desarrollar el proceso de ordenamiento de su territorio.

**Artículo 18. Programa de ejecución.** El programa de ejecución define con carácter obligatorio, las actuaciones sobre el territorio previstas en el plan de ordenamiento, que serán ejecutadas durante el período de la correspondiente administración municipal o distrital, de acuerdo con lo definido en el correspondiente Plan de Desarrollo, señalando las prioridades, la programación de actividades, las entidades responsables y los recursos respectivos.

El programa de ejecución se integrará al Plan de Inversiones, de tal manera que conjuntamente con éste será puesto a consideración del concejo por el alcalde, y su vigencia se ajustará a los períodos de las administraciones municipales y distritales.

Dentro del programa de ejecución se definirán los programas y proyectos de infraestructura de transporte y servicios públicos domiciliarios que se ejecutarán en el período correspondiente, se localizarán los terrenos necesarios para atender la demanda de vivienda de interés social en el municipio o distrito y las zonas de mejoramiento integral, señalando los instrumentos para su ejecución pública o privada. Igualmente se determinarán los inmuebles y terrenos cuyo desarrollo o construcción se consideren prioritarios. Todo lo anterior, atendiendo las estrategias, parámetros y directrices señaladas en el plan de ordenamiento.

**Artículo 19. Planes parciales.** Los planes parciales son los instrumentos mediante los cuales se desarrollan y complementan las disposiciones de los planes de ordenamiento, para áreas determinadas del suelo urbano y para las áreas incluidas en el suelo de expansión urbana, además de las que deban desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, macroproyectos u otras operaciones urbanas especiales, de acuerdo con las autorizaciones emanadas de las normas urbanísticas generales, en los términos previstos en la presente ley. El plan parcial o local incluirá por lo menos los siguientes aspectos:

1. La delimitación y características del área de la operación urbana o de la

- unidad mínima de actuación urbanística contemplada en el plan parcial o local.
2. La definición precisa de los objetivos y las directrices urbanísticas específicas que orientan la correspondiente actuación u operación urbana, en aspectos tales como el aprovechamiento de los inmuebles; el suministro, ampliación o mejoramiento del espacio público, la calidad del entorno, las alternativas de expansión, el mejoramiento integral o renovación consideradas; los estímulos a los propietarios e inversionistas para facilitar procesos de concertación, integración inmobiliaria o reajuste de tierras u otros mecanismos para garantizar el reparto equitativo de las cargas y los beneficios vinculadas al mejor aprovechamiento de los inmuebles; los programas y proyectos urbanísticos que específicamente caracterizan los propósitos de la operación y las prioridades de su desarrollo, todo ello de acuerdo con la escala y complejidad de la actuación o de la operación urbana contemplada.
  3. Las normas urbanísticas específicas para la correspondiente unidad de actuación o para el área específica objeto de la operación urbana objeto del plan: definición de usos específicos del suelo, intensidades de ocupación y construcción, retiros, aislamientos, empates y alturas.
  4. La definición del trazado y características del espacio público y las vías y, especialmente en el caso de las unidades de actuación, de la red vial secundaria; de las redes secundarias de abastecimiento de servicios públicos domiciliarios; la localización de equipamientos colectivos de interés público o social como templos, centros docentes y de salud, espacios públicos y zonas verdes destinados a parques, complementarios del contenido estructural del plan de ordenamiento.
  5. Los demás necesarios para complementar el planeamiento de las zonas determinadas, de acuerdo con la naturaleza, objetivo y directriz de la operación o actuación respectiva.
  6. La adopción de los instrumentos de manejo del suelo, capitación de plusvalías, reparto de cargas y beneficios, procedimientos de gestión, evaluación financiera de las obras de urbanización y su programa de ejecución, junto con el programa de financiamiento.

En los casos previstos en las normas urbanísticas generales, los planes parciales podrán ser propuestos ante las autoridades de planeación municipal o distrital para su aprobación, por personas o entidades privadas interesadas en su desarrollo. En ningún caso podrán contradecir o modificar las determinaciones de los planes de ordenamiento ni las normas estructurales de los mismos.

Parágrafo. Los planes parciales también podrán ser aplicables para complementar la planificación de las localidades en el caso de los distritos, cuando así lo señalare el Plan de Ordenamiento Territorial, evento en el cual se denominará planes locales.

**Artículo 20. Obligatoriedad de los planes de ordenamiento.** Cumplido el período de transición previsto en la presente ley para la adopción del plan de ordenamiento territorial, las autoridades competentes sólo podrán otorgar licencias urbanísticas una vez que dicho plan sea adoptado.

Ningún agente público o privado podrá realizar actuaciones urbanísticas que no se ajusten a las previsiones y contenidos de los planes de ordenamiento

territorial, a su desarrollo en planes parciales y a las normas estructurales del plan o complementarias del mismo.

**Artículo 21. Armonía con el plan de desarrollo del municipio.** El plan de ordenamiento territorial define a largo y mediano plazo un modelo de ocupación del territorio municipal y distrital, señalando su estructura básica y las acciones territoriales necesarias para su adecuada organización, el cual estará vigente mientras no sea modificado o sustituido. En tal sentido, en la definición de programas y proyectos de los planes de desarrollo de los municipios se tendrán en cuenta las definiciones de largo y mediano plazo de ocupación del territorio.

**Artículo 22. De la participación comunal en el ordenamiento del territorio.** Para efectos de organizar la participación comunal en la definición del contenido urbano del plan de ordenamiento, las autoridades municipales o distritales podrán delimitar en el área comprendida dentro del perímetro urbano, los barrios o agrupamientos de barrios residenciales usualmente reconocidos por sus habitantes como referentes de su localización en la ciudad y que definen su pertenencia inmediata a un ámbito local o vecinal. Lo pertinente regirá para la participación comanditaria en la definición del contenido rural, caso en el cual la división territorial se referirá a veredas o agrupaciones de veredas.

En el curso de la formulación y concertación de los planes de ordenamiento territorial, las organizaciones cívicas debidamente reconocidas de dichos agrupamientos de barrios o veredas, a través de mecanismos democráticos que aseguren la representatividad de los elegidos, podrán designar representantes para que transmitan y pongan a consideración sus propuestas sobre los componentes urbano y rural del plan.

Una vez surtido el proceso de adopción o revisión del plan, estas mismas organizaciones cívicas mantendrán su participación en el ordenamiento del territorio en los siguientes eventos:

1. Para proponer, en los casos excepcionales que consideren las normas urbanísticas generales, la asignación específica de usos y aprovechamientos del suelo en micro zonas de escala vecinal, esto es, en los casos donde el efecto se limite exclusivamente a sus respectivos territorios y no contraríen las normas estructurales. En las zonas exclusivamente residenciales estas propuestas podrán referirse a normas de paisajismo, regulaciones al tránsito vehicular y demás previsiones tendientes al mantenimiento de la tranquilidad de la zona, siempre y cuando no se afecte el uso del espacio público, de acuerdo con las normas generales.
2. Para formular y proponer planes parciales para actuaciones urbanísticas dentro de su área, de acuerdo con las previsiones y autorizaciones del componente urbano del plan.
3. Para ejercer acciones de veeduría ciudadana que garanticen el cumplimiento o impidan la violación de las normas establecidas, a través de procedimientos acordes con las políticas locales de descentralización.

**Artículo 23. Formulación de los planes de ordenamiento territorial.** En un

plazo máximo de dieciocho (18) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, las administraciones municipales y distritales con la participación democrática aquí prevista, formularán y adoptarán los planes de Ordenamiento Territorial, o adecuarán los contenidos de ordenamiento territorial de los planes de Desarrollo, de conformidad con lo dispuesto en la presente ley.

En lo sucesivo dentro de los seis (6) meses anteriores al vencimiento de la vigencia del plan de Ordenamiento, las administraciones municipales y distritales deberán iniciar el trámite para la formulación del nuevo plan o su revisión o ajuste.

En la formulación, adecuación y ajuste de los planes de ordenamiento se tendrá en cuenta el diagnóstico de la situación urbana y rural y la evaluación del plan vigente.

**Parágrafo.** En los municipios en los cuales no se formulen los planes de ordenamiento dentro de los plazos previstos, las oficinas de planeación de los respectivos departamentos, podrán acometer su elaboración, quedando en todo caso los proyectos correspondientes sujetos a los procedimientos de concertación y aprobación establecidos en esta ley. Para la formulación correspondiente dichas oficinas podrán solicitar el apoyo técnico del Ministerio del Interior, el Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable, el Inurbe, el IGAC y el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, IDEAM, el Ingeominas y las áreas metropolitanas, para los casos de municipios que formen parte de las mismas. Igualmente harán las consultas del caso ante las Corporaciones Autónomas Regionales o autoridades ambientales que tengan jurisdicción sobre esos municipios, en los asuntos de su competencia.

Igualmente las oficinas de planeación de los respectivos departamentos con el apoyo de las entidades nacionales deberán prestar asistencia técnica a los municipios con población inferior a treinta mil (30.000) habitantes en la elaboración del plan.

**Artículo 24. Instancias de concertación y consulta.** El alcalde distrital o municipal, a través de las oficinas de planeación o de la dependencia que haga sus veces, será responsable de coordinar la formulación oportuna del proyecto del plan de Ordenamiento Territorial, y de someterlo a consideración del Consejo de Gobierno.

En todo caso, antes de la presentación del proyecto de plan de ordenamiento territorial a consideración del concejo distrital o municipal, se surtirán los trámites de concertación interinstitucional y consulta ciudadana, de acuerdo con el siguiente procedimiento:

1. El proyecto de plan se someterá a consideración de la Corporación Autónoma Regional o autoridad ambiental correspondiente, para su aprobación en lo concerniente a los asuntos exclusivamente ambientales, dentro del ámbito de su competencia de acuerdo con lo dispuesto por la Ley 99 de 1993 y en especial por su artículo 66, para lo cual dispondrá de treinta



(30) días; sólo podrá ser objetado por razones técnicas y fundadas en los estudios previos. Esta decisión será, en todo caso, apelable ante el Ministerio del Medio Ambiente.

2. Durante el mismo término previsto en el numeral anterior se surtirá la instancia de concertación con la Junta Metropolitana para el caso de planes de ordenamiento de municipios que formen parte de áreas metropolitanas, instancia que vigilará su armonía con los planes y directrices metropolitanas, en asuntos de su competencia.

3. Una vez revisado el proyecto por las respectivas autoridades ambientales y metropolitanas, en los asuntos de su competencia, se someterá a consideración del Consejo Territorial de Planeación, instancia que deberá rendir concepto y formular recomendaciones dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes.

4. Durante el período de revisión del plan por la Corporación Autónoma Regional, o la autoridad ambiental correspondiente, la Junta Metropolitana y el Consejo Territorial de Planeación, la administración municipal o distrital solicitará opiniones a los gremios económicos y agremiaciones profesionales y realizará convocatorias públicas para la discusión del plan, incluyendo audiencias con las juntas administradoras locales, expondrá los documentos básicos del mismo en sitios accesibles a todos los interesados y recogerá las recomendaciones y observaciones formuladas por las distintas entidades gremiales, ecológicas, cívicas y comunitarias del municipio, debiendo proceder a su evaluación, de acuerdo con la factibilidad, conveniencia y concordancia con los objetivos del plan. Igualmente pondrán en marcha los mecanismos de participación comunal previstos en el artículo 22 de esta ley.

Las administraciones municipales y distritales establecerán los mecanismos de publicidad y difusión del proyecto de plan de ordenamiento territorial que garanticen su conocimiento masivo, de acuerdo con las condiciones y recursos de cada entidad territorial.

Parágrafo. La consulta democrática deberá garantizarse en todas las fases del plan de ordenamiento, incluyendo el diagnóstico, las bases para su formulación, el seguimiento y la evaluación.

**Artículo 25. Aprobación de los planes de ordenamiento.** El proyecto de plan de ordenamiento territorial, como documento consolidado después de surtir la etapa de la participación democrática y de la concertación interinstitucional de que trata el artículo precedente, será presentado por el alcalde a consideración del concejo municipal o distrital, dentro de los treinta (30) días siguientes al recibo del concepto del Consejo Territorial de Planeación. En el evento de que el concejo estuviere en receso, el alcalde deberá convocarlo a sesiones extraordinarias. Toda modificación propuesta por el concejo deberá contar con la aceptación de la administración.

**Artículo 26. Adopción de los planes.** Transcurridos sesenta (60) días desde la presentación del proyecto de plan de ordenamiento territorial sin que el concejo municipal o distrital adopte decisión alguna, el alcalde podrá adoptarlo mediante decreto.

**Artículo 27. Procedimiento para planes parciales.** Para la aprobación de los

planes parciales de que trata la presente ley, se tendrá en cuenta el siguiente procedimiento:

1. Los proyectos de planes parciales serán elaborados por las autoridades municipales o distritales de planeación, por las comunidades o por los particulares interesados, de acuerdo con los parámetros que al respecto determine el plan de ordenamiento territorial.
2. Una vez que la autoridad de planeación considere viable el proyecto de plan parcial, lo someterá a consideración de la autoridad ambiental correspondiente, para su aprobación, si ésta se requiere de acuerdo con las normas sobre la materia, para lo cual dispondrá de ocho (8) días.
3. Una vez aprobado el proyecto por las respectivas autoridades ambientales, se someterá a consideración del Consejo Consultivo de Ordenamiento, instancia que deberá rendir concepto y formular recomendaciones dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes.
4. Durante el período de revisión del proyecto de plan parcial se surtirá una fase de información pública, convocando a los propietarios y vecinos, para que éstos expresen sus recomendaciones y observaciones.
5. Una vez aprobado, el alcalde municipal o distrital adoptará el plan parcial por medio de decreto.

**Artículo 28. Vigencia y revisión del plan de ordenamiento.** Los planes de ordenamiento territorial deberán definir la vigencia de sus diferentes contenidos y las condiciones que ameritan su revisión en concordancia con los siguientes parámetros:

1. El contenido estructural del plan tendrá una vigencia de largo plazo, que para este efecto se entenderá como mínimo el correspondiente a tres períodos constitucionales de las administraciones municipales y distritales, teniendo cuidado en todo caso de que el momento previsto para su revisión coincida con el inicio de un nuevo período para estas administraciones.
2. Como contenido urbano de mediano plazo se entenderá una vigencia mínima correspondiente al término de dos períodos constitucionales de las administraciones municipales y distritales, siendo entendido en todo caso que puede ser mayor si ello se requiere para que coincida con el inicio de un nuevo período de la administración.
3. Los contenidos urbanos de corto plazo y los programas de ejecución regirán como mínimo durante un período constitucional de la administración municipal y distrital, habida cuenta de las excepciones que resulten lógicas en razón de la propia naturaleza de las actuaciones contempladas o de sus propios efectos.
4. Las revisiones estarán sometidas al mismo procedimiento previsto para su aprobación y deberán sustentarse en parámetros e indicadores de seguimiento relacionados con cambios significativos en las previsiones sobre población urbana; la dinámica de ajustes en usos o intensidad de los usos del suelo; la necesidad o conveniencia de ejecutar proyectos de impacto en materia de transporte masivo, infraestructuras, expansión de servicios públicos o proyectos de renovación urbana; la ejecución de macroproyectos de infraestructura regional o metropolitana que generen impactos sobre el ordenamiento del territorio municipal o distrital, así como en la evaluación de sus objetivos y metas del respectivo plan.

No obstante lo anterior, si al finalizar el plazo de vigencia establecido no se ha adoptado un nuevo plan de ordenamiento territorial, seguirá vigente el ya adoptado.

**Artículo 29. Consejo Consultivo de Ordenamiento.** El Consejo Consultivo de Ordenamiento será una instancia asesora de la administración municipal o distrital en materia de ordenamiento territorial, que deberá conformar los alcaldes de municipios con población superior a los treinta mil (30.000) habitantes. Estará integrado por funcionarios de la administración y por representantes de las organizaciones gremiales, profesionales, ecológicas, cívicas y comunitarias vinculadas con el desarrollo urbano. Así mismo los curadores urbanos forman parte de este consejo en las ciudades donde exista esta institución.

Serán funciones de este Consejo, además de las previstas en esta ley y su reglamento, el seguimiento del plan de ordenamiento y proponer sus ajustes y revisiones cuando sea del caso.

**Parágrafo.** Los miembros de este consejo podrán ser escogidos entre los integrantes del Consejo Territorial de Planeación

**Artículo 92. Planes de ordenamiento y programas de vivienda de interés social.** Los municipios y distritos determinarán sus necesidades en materia de vivienda de interés social, tanto nueva como objeto de mejoramiento integral, y de acuerdo con las mismas definirán los objetivos de mediano plazo, las estrategias e instrumentos para la ejecución de programas tendientes a la solución del déficit correspondiente. En todo caso al incorporar suelo de expansión urbana, los planes de ordenamiento y los instrumentos que los desarrollen determinarán porcentajes del nuevo suelo que deberán destinarse al desarrollo de programas de vivienda de interés social. Igual previsión habrán de contener los planes parciales para programas de renovación urbana. Lo anterior, sin perjuicio de que este tipo de programas se localicen en otras zonas de la ciudad, de acuerdo con las normas generales sobre usos del suelo.

Los planes parciales correspondientes determinarán la forma de definir las localizaciones de los terrenos tendientes al cumplimiento de los porcentajes expresados, así como los mecanismos para la compensación de las cargas urbanísticas correspondientes, cuando a ello hubiere lugar.

En todo caso las zonas o áreas destinadas para este tipo de viviendas deberán desarrollarse de conformidad con este uso, por sus propietarios o por las entidades públicas competentes, en los casos en los que se hubiere determinado la utilidad pública correspondiente.

**Artículo 110. Política urbana y Plan de Desarrollo de la Nación.** Como parte del Plan de Desarrollo, el Gobierno Nacional formulará la Política Nacional Urbana, tendiente a garantizar el desarrollo equilibrado y eficiente de los centros urbanos, la cual incluirá directrices, orientaciones, objetivos y estrategias, así como los parámetros para la determinación de los planes

	<p>tendientes a su cumplimiento, lo mismo que las fuentes de financiación del componente nacional.</p> <p>Para tales efectos, el Ministerio de Desarrollo Económico formulará la Política Nacional Urbana y los planes tendientes a su ejecución, en armonía con los intereses regionales y locales.</p> <p><b>Parágrafo.</b> En todo caso los planes correspondientes, en especial su componente financiero, deberá estar acorde con los contenidos del Plan de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo. (Documento 7)</p>
<p>Ley No. 397 del 7 de agosto de 1997</p>	<p><b>Por la cual se desarrollan los artículos 70, 71 y 72 y demás artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias.</b></p> <p><b>Artículo 1. De los principios fundamentales y definiciones de esta ley.</b> La presente ley está basada en los siguientes principios fundamentales y definiciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Cultura es el conjunto de rasgos distintivos, espirituales, materiales, intelectuales y emocionales que caracterizan a los grupos humanos y que comprende, más allá de las artes y las letras, modos de vida, derechos humanos, sistemas de valores, tradiciones y creencias.</li> <li>2. La cultura, en sus diversas manifestaciones, es fundamento de la nacionalidad y actividad propia de la sociedad colombiana en su conjunto, como proceso generado individual y colectivamente por los colombianos. Dichas manifestaciones constituyen parte integral de la identidad y la cultura colombianas.</li> <li>3. El Estado impulsará y estimulará los procesos, proyectos y actividades culturales en un marco de reconocimiento y respeto por la diversidad y variedad cultural de la Nación colombiana.</li> <li>4. En ningún caso el Estado ejercerá censura sobre la forma y el contenido ideológico y artístico de las realizaciones y proyectos culturales.</li> <li>5. Es obligación del Estado y de las personas valorar, proteger y difundir el Patrimonio Cultural de la Nación.</li> <li>6. El Estado garantiza a los grupos étnicos y lingüísticos, a las comunidades negras y raizales y a los pueblos indígenas el derecho a conservar, enriquecer y difundir su identidad y patrimonio cultural, a generar el conocimiento de las mismas según sus propias tradiciones y a beneficiarse de una educación que asegure estos derechos. El Estado colombiano reconoce la especificidad de la cultura caribe y brindará especial protección a sus diversas expresiones.</li> <li>7. El Estado protegerá el castellano como idioma oficial de Colombia y las lenguas de los pueblos indígenas y comunidades negras y raizales en sus territorios. Así mismo, impulsará el fortalecimiento de las lenguas amerindias y criollas habladas en el territorio nacional y se comprometerá en el respeto y reconocimiento de éstas en el resto de la sociedad.</li> <li>8. El desarrollo económico y social deberá articularse estrechamente con el desarrollo cultural, científico y tecnológico. El Plan Nacional de Desarrollo tendrá en cuenta el Plan Nacional de Cultura que formule el Gobierno. Los</li> </ol>

recursos públicos invertidos en actividades culturales tendrán, para todos los efectos legales, el carácter de gasto público social.

9. El respeto de los derechos humanos, la convivencia, la solidaridad, la interculturalidad, el pluralismo y la tolerancia son valores culturales fundamentales y base esencial de una cultura de paz.

10. El Estado garantizará la libre investigación y fomentará el talento investigativo dentro de los parámetros de calidad, rigor y coherencia académica.

11. El Estado fomentará la creación, ampliación y adecuación de infraestructura artística y cultural y garantizará el acceso de todos los colombianos a la misma.

12. El Estado promoverá la interacción de la cultura nacional con la cultura universal.

13. El Estado, al formular su política cultural, tendrá en cuenta tanto al creador, al gestor como al receptor de la cultura y garantizará el acceso de los colombianos a las manifestaciones, bienes y servicios culturales en igualdad de oportunidades, concediendo especial tratamiento a personas limitadas física, sensorial y síquicamente, de la tercera edad, la infancia y la juventud y los sectores sociales más necesitados.

**Artículo 2. Del papel del estado en relación con la cultura.** Las funciones y los servicios del Estado en relación con la cultura se cumplirán en conformidad con lo dispuesto en el artículo anterior, teniendo en cuenta que el objetivo primordial de la política estatal sobre la materia son la preservación del Patrimonio Cultural de la Nación y el apoyo y el estímulo a las personas, comunidades e instituciones que desarrollen o promuevan las expresiones artísticas y culturales en los ámbitos locales, regionales y nacional.

**Artículo 4. Definición de patrimonio cultural de la nación.** El patrimonio cultural de la Nación está constituido por todos los bienes y valores culturales que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la tradición, las costumbres y los hábitos, así como el conjunto de bienes inmateriales y materiales, muebles e inmuebles, que poseen un especial interés histórico, artístico, estético, plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, ambiental, ecológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, fílmico, científico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico, antropológico y las manifestaciones, los productos y las representaciones de la cultura popular.

Las disposiciones de la presente ley y de su futura reglamentación serán aplicadas a los bienes y categorías de bienes que siendo parte del Patrimonio Cultural de la Nación pertenecientes a las épocas prehispanicas, de la Colonia, la Independencia, la República y la Contemporánea, sean declarados como bienes de interés cultural, conforme a los criterios de valoración que para tal efecto determine el Ministerio de Cultura.

**Parágrafo 1.** Los bienes declarados monumentos nacionales con anterioridad a la presente ley, así como los bienes integrantes del patrimonio arqueológico, serán considerados como bienes de interés cultural.

También podrán ser declarados bienes de interés cultural, previo concepto del Ministerio de Cultura, aquellos bienes que hayan sido objeto de

	<p>reconocimiento especial expreso por las entidades territoriales.</p> <p><b>Artículo 5. Objetivos de la política estatal en relación con el patrimonio cultural de la nación.</b> La política estatal en lo referente al patrimonio cultural de la Nación, tendrá como objetivos principales la protección, la conservación, la rehabilitación y la divulgación de dicho patrimonio, con el propósito de que éste sirva de testimonio de la identidad cultural nacional, tanto en el presente como en el futuro (Documento 8)</p>
<p>Ley No. 507 del 28 de junio de 1999</p>	<p><b>Por la cual se modifica la Ley 388 de 1997</b></p> <p><b>Artículo 1.</b> Prorrógase el plazo máximo establecido en el artículo 23 de la Ley 388 de 1997, para que los municipios y distritos formulen y adopten los planes y esquemas de ordenamiento territorial (POT), hasta el 31 de diciembre de 1999.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> No obstante, los municipios y distritos podrán poner en vigencia sus respectivos planes y esquemas de ordenamiento cuando lo adopten antes de la fecha prevista en este artículo.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> En la formulación, adecuación y ajuste de los Planes de Ordenamiento Territorial se tendrán en cuenta el diagnóstico de la situación urbana y rural y la evaluación del plan vigente.</p> <p><b>Parágrafo 3.</b> El Gobierno Nacional fijará plazos adicionales, dentro del mismo esquema de la presente ley y excepciones con respecto a municipios ubicados en zonas que el Gobierno Nacional haya definido como de distensión o despeje, en el marco de un proceso de paz.</p> <p><b>Parágrafo 4.</b> El Gobierno Nacional deberá implementar un plan de asistencia técnica a través de la coordinación interinstitucional de los respectivos Ministerios y entidades gubernamentales, las Oficinas de Planeación de los respectivos departamentos y las Corporaciones Autónomas Regionales, para capacitar y prestar asistencia técnica en los procesos de formulación y articulación de los planes de ordenamiento territorial y en especial para los municipios que presenten mayores dificultades en el proceso. Las entidades gubernamentales involucradas en el proceso pondrán a disposición de los municipios y distritos los recursos de información y asistencia técnica necesarios para el éxito de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT).</p> <p><b>Parágrafo 5.</b> En los municipios y distritos en los cuales no se formulen los planes de ordenamiento dentro de los plazos previstos, las Oficinas de Planeación de los respectivos departamentos, podrán acometer su elaboración quedando en todo caso los proyectos correspondientes sujetos a los procedimientos de concertación y aprobación establecidos en esta ley. Para la formulación correspondiente dichas oficinas podrán solicitar el apoyo técnico del Ministerio del Interior, el Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable, el Inurbe, el IGAC y el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, Ideam, el Ingeominas y las áreas metropolitanas para los casos de municipios que formen parte de las mismas. Igualmente harán las concertaciones del caso ante las Corporaciones Autónomas Regionales o autoridades ambientales que tengan jurisdicción sobre esos municipios, en los asuntos de su competencia. Las Oficinas de Planeación de los respectivos departamentos con el apoyo de</p>

	<p>las entidades nacionales deberán prestar asistencia técnica a los municipios con población inferior a los cincuenta mil (50.000) habitantes en la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial.</p> <p><b>Parágrafo 6.</b> &lt;Apartes tachados INEXEQUIBLES&gt; El Proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial (POT) se someterá a consideración de la Corporación Autónoma Regional o autoridad ambiental competente a efectos de que conjuntamente con el municipio y/o distrito concerten lo concerniente a los asuntos exclusivamente ambientales, dentro del ámbito de su competencia de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 99 de 1993, para lo cual dispondrán, de treinta (30) días. <i>Vencido el término anterior, se entiende concertado y aprobado el Proyecto del Plan de Ordenamiento por parte de las autoridades ambientales competentes</i> y una vez surtida la consulta al Consejo Territorial de Planeación como se indica en el numeral 3o. del artículo 24 de la Ley 388 de 1997, se continuará con la instancia de aprobación prevista en el artículo 25 de la misma ley. Lo dispuesto en este parágrafo es aplicable para las disposiciones contenidas en el artículo 99 de la Ley 388 de 1997 y el Decreto 1753 de 1994 sobre licencias ambientales y planes de manejo ambiental.</p> <p>En relación con los temas sobre los cuales no se logre la concertación, el Ministerio del Medio Ambiente intervendrá con el fin de decidir sobre los puntos de desacuerdo para lo cual dispondrá de un término máximo de treinta (30) días contados a partir del vencimiento del plazo anteriormente señalado en este parágrafo.</p> <p>En todos los casos en que las autoridades ambientales no se pronuncien dentro de los términos fijados en el presente parágrafo, operará el silencio administrativo positivo a favor de los municipios y distritos.</p> <p><b>Artículo 3.</b> Los municipios y distritos podrán contratar créditos blandos para preinversión en el sector de planeación y servir la deuda con recursos de las transferencias de los ingresos corrientes de la nación (ICN), provenientes del 20% de libre destinación en otros sectores, en la respectiva vigencia. (Documento 9)</p>
<p>Ley No. 617 del 6 de octubre de 2000</p>	<p><b>Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.</b></p> <p><b>Artículo 1. Categorización Presupuestal De Los Departamentos.</b> En desarrollo del artículo 302 de la Constitución Política, teniendo en cuenta su capacidad de gestión administrativa y fiscal y de acuerdo con su población e ingresos corrientes de libre destinación, establécese la siguiente categorización para los departamentos:</p> <p>Categoría especial. Todos aquellos departamentos con población superior a dos millones (2.000.000) de habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a seiscientos mil (600.000) salarios mínimos legales mensuales.</p> <p>Primera categoría. Todos aquellos departamentos con población comprendida entre setecientos mil uno (700.001) habitantes y dos millones (2.000.000) de habitantes, cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales iguallen o superen ciento setenta mil uno (170.001) salarios mínimos legales mensuales</p>

y hasta seiscientos mil (600.000) salarios mínimos legales mensuales.  
Segunda categoría. Todos aquellos departamentos con población comprendida entre trescientos noventa mil uno (390.001) y setecientos mil (700.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean iguales o superiores a ciento veintidós mil uno (122.001) y hasta de ciento setenta mil (170.000) salarios mínimos legales mensuales.  
Tercera categoría. Todos aquellos departamentos con población comprendida entre cien mil uno (100.001) y trescientos noventa mil (390.000) habitantes y cuyos recursos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a sesenta mil uno (60.001) y hasta de ciento veintidós mil (122.000) salarios mínimos legales mensuales.  
Cuarta categoría. Todos aquellos departamentos con población igual o inferior a cien mil (100.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean iguales o inferiores a sesenta mil (60.000) salarios mínimos legales mensuales.

**Parágrafo 1.** Los departamentos que de acuerdo con su población deban clasificarse en una determinada categoría, pero superen el monto de ingresos corrientes de libre destinación anuales señalados en el presente artículo para la misma, se clasificarán en la categoría inmediatamente superior.  
Los departamentos cuya población corresponda a una categoría determinada, pero cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales no alcancen el monto señalado en el presente artículo para la misma, se clasificarán en la categoría correspondiente a sus ingresos corrientes de libre destinación anuales.

**Parágrafo 2.** Sin perjuicio de la categoría que corresponda según los criterios señalados en el presente artículo, cuando un departamento destine a gastos de funcionamiento porcentajes superiores a los límites que establece la presente ley se reclasificará en la categoría inmediatamente inferior.

**Parágrafo 4.** Los Gobernadores determinarán anualmente, mediante decreto expedido antes del treinta y uno (31) de octubre, la categoría en la que se encuentra clasificado para el año siguiente, el respectivo departamento.  
Para determinar la categoría, el decreto tendrá como base las certificaciones que expida el Contralor General de la República sobre los ingresos corrientes de libre destinación recaudados efectivamente en la vigencia anterior y sobre la relación porcentual entre los gastos de funcionamiento y los ingresos corrientes de libre destinación de la vigencia inmediatamente anterior, y la certificación que expida el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, sobre población para el año anterior.

La Dirección General del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, y el Contralor General de la República remitirán al gobernador las certificaciones de que trata el presente artículo, a más tardar el treinta y uno (31) de julio de cada año.

Si el respectivo Gobernador no expide la certificación sobre categorización en el término señalado en el presente parágrafo, dicha certificación será expedida por el Contador General de la Nación en el mes de noviembre.

Cuando en el primer semestre del año siguiente al que se evalúa para la categorización, el departamento demuestre que ha enervado las condiciones para disminuir de categoría, se calificará en la que acredite en dicho semestre, de acuerdo al procedimiento establecido anteriormente y teniendo en cuenta la capacidad fiscal.



**Parágrafo. Transitorio.** El Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, y el Contralor General de la República, remitirán a los Gobernadores las certificaciones de que trata el presente artículo dentro de los treinta (30) días siguientes a la expedición de la presente ley, a efecto de que los gobernadores determinen, dentro de los quince (15) días siguientes a su recibo, la categoría en la que se encuentra clasificado el respectivo departamento. Dicho decreto de categorización deberá ser remitido al Ministerio del Interior para su registro.

**Artículo 2. Categorización de los distritos y municipios.** El artículo 6o. de la Ley 136 de 1994, quedará así:

"Artículo 6o. Categorización de los distritos y municipios. Los distritos y municipios se clasificarán atendiendo su población e ingresos corrientes de libre destinación, así:

Categoría especial. Todos aquellos distritos o municipios con población superior o igual a los quinientos mil uno (500.001) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales superen cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales.

Primera categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre cien mil uno (100.001) y quinientos mil (500.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a cien mil (100.000) y hasta de cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales.

Segunda categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre cincuenta mil uno (50.001) y cien mil (100.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a cincuenta mil (50.000) y hasta de cien mil (100.000) salarios mínimos legales mensuales.

Tercera categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre treinta mil uno (30.001) y cincuenta mil (50.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a treinta mil (30.000) y hasta de cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales.

Cuarta categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre veinte mil uno (20.001) y treinta mil (30.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a veinticinco mil (25.000) y de hasta de treinta mil (30.000) salarios mínimos legales mensuales.

Quinta categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre diez mil uno (10.001) y veinte mil (20.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a quince mil (15.000) y hasta veinticinco mil (25.000) salarios mínimos legales mensuales.

Sexta categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población igual o inferior a diez mil (10.000) habitantes y con ingresos corrientes de libre destinación anuales no superiores a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales.

**Parágrafo 1.** Los distritos o municipios que de acuerdo con su población deban clasificarse en una categoría, pero cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales difieran de los señalados en el presente artículo para la

misma, se clasificarán en la categoría correspondiente a los ingresos corrientes de libre destinación anuales.

**Parágrafo 2.** Ningún municipio podrá aumentar o descender más de dos categorías entre un año y el siguiente.

**Parágrafo 3.** Sin perjuicio de la categoría que corresponda según los criterios señalados en el presente artículo, cuando un distrito o municipio destine a gastos de funcionamiento porcentajes superiores a los límites que establece la presente ley se reclasificará en la categoría inmediatamente inferior.

**Parágrafo 5.** Los alcaldes determinarán anualmente, mediante decreto expedido antes del treinta y uno (31) de octubre, la categoría en la que se encuentra clasificado para el año siguiente, el respectivo distrito o municipio.

Para determinar la categoría, el decreto tendrá como base las certificaciones que expida el Contralor General de la República sobre los ingresos corrientes de libre destinación recaudados efectivamente en la vigencia anterior y sobre la relación porcentual entre los gastos de funcionamiento y los ingresos corrientes de libre destinación de la vigencia inmediatamente anterior, y la certificación que expida el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, sobre población para el año anterior.

El Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, y el Contralor General de la República remitirán al alcalde la certificación de que trata el presente artículo, a más tardar el treinta y uno (31) de julio de cada año.

Si el respectivo Alcalde no expide la certificación en el término señalado en el presente párrafo, dicha certificación será expedida por el Contador General de la Nación en el mes de noviembre.

**Parágrafo 6.** El salario mínimo legal mensual que servirá de base para la conversión de los ingresos, será el que corresponda al mismo año de la vigencia de los ingresos corrientes de libre destinación determinados en el presente artículo.

**Parágrafo 7.** Los municipios de frontera con población superior a setenta mil (70.000) habitantes, por su condición estratégica, se clasificarán como mínimo en la cuarta categoría, en ningún caso los gastos de funcionamiento de dichos municipios podrán superar el ciento por ciento de sus ingresos corrientes de libre destinación.

**Parágrafo 8.** Los municipios colindantes con el Distrito Capital, con población superior a trescientos mil uno (300.001) habitantes, se clasificarán en segunda categoría.

**Parágrafo 9.** Las disposiciones contenidas en el presente artículo serán de aplicación obligatoria a partir del año 2004.

En el período comprendido entre el año 2000 y el año 2003, podrán seguirse aplicando las normas vigentes sobre categorización. En este caso, cuando un municipio deba asumir una categoría determinada, pero sus ingresos corrientes de libre destinación sean insuficientes para financiar los gastos de funcionamiento señalados para la misma, los alcaldes podrán solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público la certificación de la categoría que se adecue a su capacidad financiera.

La categoría certificada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público será de obligatoria adopción.

En estos eventos, los salarios y honorarios que se establezcan con base en la categorización deberán ajustarse para la vigencia fiscal en que registrá la nueva categoría.

**Parágrafo. Transitorio.** "El Departamento Administrativo Nacional de

Estadística, DANE, y el Contralor General de la República, remitirán a los alcaldes las certificaciones de que trata el presente artículo dentro de los treinta (30) días siguientes a la expedición de la presente ley, a efecto de que los alcaldes determinen, dentro de los quince (15) días siguientes a su recibo, la categoría en la que se encuentra clasificado el respectivo distrito o municipio. Dicho decreto de categorización deberá ser remitido al Ministerio del Interior para su registro".

**Artículo 3. Financiación de gastos de funcionamiento de las entidades territoriales.** Los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales deben financiarse con sus ingresos corrientes de libre destinación, de tal manera que estos sean suficientes para atender sus obligaciones corrientes, provisionar el pasivo prestacional y pensional; y financiar, al menos parcialmente, la inversión pública autónoma de las mismas.

PARAGRAFO 1o. <Aparte subrayado CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE> Para efectos de lo dispuesto en esta ley se entiende por ingresos corrientes de libre destinación los ingresos corrientes excluidas las rentas de destinación específica, entendiendo por estas las destinadas por ley o acto administrativo a un fin determinado.

Los ingresos corrientes son los tributarios y los no tributarios, de conformidad con lo dispuesto en la ley orgánica de presupuesto.

En todo caso, no se podrán financiar gastos de funcionamiento con recursos de:

- b) La participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación de forzosa inversión;
- c) Los ingresos percibidos en favor de terceros que, por mandato legal o convencional, las entidades territoriales, estén encargadas de administrar, recaudar o ejecutar;
- d) Los recursos del balance, conformados por los saldos de apropiación financiados con recursos de destinación específica;
- e) Los recursos de cofinanciación;
- f) Las regalías y compensaciones;
- g) Las operaciones de crédito público, salvo las excepciones que se establezcan en las leyes especiales sobre la materia;
- i) La sobretasa al ACPM;
- k) Otros aportes y transferencias con destinación específica o de carácter transitorio;
- l) Los rendimientos financieros producto de rentas de destinación específica.

**Parágrafo 2.** Los gastos para la financiación de docentes y personal del sector salud que se financien con cargo a recursos de libre destinación del departamento, distrito o municipio, y que generen obligaciones que no se extingan en una vigencia, solo podrán seguirse financiando con ingresos corrientes de libre destinación.

**Parágrafo 3.** Los gastos de funcionamiento que no sean cancelados durante la vigencia fiscal en que se causen, se seguirán considerando como gastos de funcionamiento durante la vigencia fiscal en que se paguen.

**Parágrafo 4.** Los contratos de prestación de servicios para la realización de actividades administrativas se clasificarán para los efectos de la presente ley como gastos de funcionamiento.

**Artículo 4. Valor máximo de los gastos de funcionamiento de los departamentos.** Durante cada vigencia fiscal los gastos de funcionamiento de los departamentos no podrán superar, como proporción de sus ingresos corrientes de libre destinación, los siguientes límites:

Categoría Límite

Especial 50%

Primera 55%

Segunda 60%

Tercera y cuarta 70%

**Artículo 6. Valor máximo de los gastos de funcionamiento de los distritos y municipios.** Durante cada vigencia fiscal los gastos de funcionamiento de los distritos y municipios no podrán superar como proporción de sus ingresos corrientes de libre destinación, los siguientes límites:

Categoría Límite

Especial 50%

Primera 65%

Segunda y tercera 70%

Cuarta, quinta y sexta 80%

**Artículo 14. Prohibición de transferencias y liquidación de empresas ineficientes.** Prohíbese al sector central departamental, distrital o municipal efectuar transferencias a las empresas de licores, a las loterías y a las instituciones de naturaleza financiera de propiedad de las entidades territoriales o con participación mayoritaria de ellas, distintas de las ordenadas por la ley o de las necesarias para la constitución de ellas y efectuar aportes o créditos, directos o indirectos bajo cualquier modalidad.

Cuando una Empresa Industrial y Comercial del Estado o sociedad de economía mixta, de aquellas a que se refiere el presente artículo genere pérdidas durante tres (3) años seguidos, se presume de pleno derecho que no es viable y deberá liquidarse o enajenarse la participación estatal en ella, en ese caso sólo procederán las transferencias, aportes o créditos necesarios para la liquidación.

**Artículo 15. Modifícase el artículo 8o. de la Ley 136 de 1994, el cual quedará así:**

"Artículo 8o. Requisitos. Para que una porción del territorio de un departamento pueda ser erigida en municipio se necesita que concurren las siguientes condiciones:

1. Que el área del municipio propuesto tenga identidad, atendidas las características naturales, sociales, económicas y culturales.

2. Que cuente por lo menos con catorce mil (14.000) habitantes y que el municipio o municipios de los cuales se pretende segregar no disminuya su población por debajo de este límite señalado, según certificación del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Dane.

3. Que el Municipio propuesto garantice, por lo menos, ingresos corrientes de libre destinación anuales equivalentes a cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales vigentes, durante un período no inferior a cuatro (4) años.

4. Previamente a la presentación del proyecto de ordenanza por la cual se cree un municipio el órgano departamental de planeación, de acuerdo con la

metodología elaborada por el Departamento Nacional de Planeación debe elaborar el respectivo estudio, sobre la conveniencia económica y social de la iniciativa y la viabilidad de la nueva entidad, teniendo en cuenta sus posibilidades económicas, de infraestructura y su identificación como área de desarrollo. Con base en dicho estudio, el órgano departamental de planeación deberá expedir concepto sobre la viabilidad de crear o no el municipio, debiendo pronunciarse sobre la conveniencia de la medida para el municipio o los municipios de los cuales se segregaría el nuevo.

En ningún caso podrá crearse un municipio que sustraiga más de la tercera parte del territorio del municipio o municipios de los cuales se segrega. De forma previa a la sanción de la ordenanza de creación del municipio, el Tribunal Contencioso Administrativo ejercerá control automático previo sobre la legalidad de la misma. Si el proyecto no se encontrare ajustado a la ley no podrá sancionarse.

**Parágrafo 1.** El respectivo proyecto de ordenanza podrá ser presentado a iniciativa del Gobernador, de los miembros de la Asamblea Departamental o por iniciativa popular, de conformidad con la ley. Sin embargo, el Gobernador estará obligado a presentarlo cuando por medio de consulta popular así lo decida la mayoría de los ciudadanos residentes en el respectivo territorio.

Cuando no hubiere precedido la consulta popular a la ordenanza que apruebe la creación de un nuevo municipio, una vez ésta se expida será sometida a referéndum en el que participen los ciudadanos del respectivo territorio. El referéndum deberá realizarse en un plazo máximo de (6) seis meses, contados a partir de la fecha de sanción de la ordenanza. Si el proyecto de ordenanza fuere negado, se archivará y una nueva iniciativa en el mismo sentido sólo podrá presentarse tres (3) años después.

**Parágrafo 2.** Se podrán crear municipios sin el lleno del requisito poblacional exigido en el numeral segundo del presente artículo cuando, de conformidad con la certificación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el municipio que se vaya a crear garantice ingresos corrientes de libre destinación superiores a ocho mil (8.000) salarios mínimos mensuales vigentes.

**Parágrafo 3.** El Ministerio del Interior llevará un registro sobre los municipios que se creen. Para tal efecto, el Gobernador del respectivo departamento, una vez sea surtido el trámite de creación de un municipio, remitirá copia de la ordenanza y sus anexos a la Dirección General Unidad Administrativa Especial para el Desarrollo Institucional de los Entes Territoriales del Ministerio del Interior."

**Artículo 16. Modificase el artículo 9o. de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 2o. de la Ley 177 de 1994, el cual quedará así:**

"Artículo 9o. Excepción. Sin el lleno de los requisitos establecidos en el artículo anterior, las asambleas departamentales podrán crear municipios cuando, previo a la presentación de la ordenanza, el Presidente de la República considere su creación por razones de defensa nacional.

También podrán las Asambleas Departamentales elevar a municipios sin el lleno de los requisitos generales los corregimientos creados por el Gobierno Nacional antes de 1991 que se encuentren ubicados en las zonas de frontera siempre y cuando no hagan parte de ningún municipio, previo visto bueno del Presidente de la República.

Los concejales de los municipios así creados no percibirán honorarios por su

asistencia a las sesiones."

**Artículo 18. Contratos entre entidades territoriales.** Sin perjuicio de las reglas vigentes sobre asociación de municipios y distritos, estos podrán contratar entre sí, con los departamentos, la Nación, o con las entidades descentralizadas de estas categorías, la prestación de los servicios a su cargo, la ejecución de obras o el cumplimiento de funciones administrativas, de forma tal que su atención resulte más eficiente e implique menor costo.

**Artículo 19. Viabilidad financiera de los municipios y distritos. El artículo 20 de la Ley 136 de 1994 quedará así:**

"Artículo 20. Viabilidad financiera de los municipios y distritos. Incumplidos los límites establecidos en los artículos 6o. y 10 de la presente ley, el municipio o distrito respectivo adelantará, durante una vigencia fiscal, un programa de saneamiento tendiente a obtener, a la mayor brevedad, los porcentajes autorizados. Dicho programa deberá definir metas precisas de desempeño, pudiendo contemplar la contratación a que se refiere el artículo anterior o el esquema de asociación de municipios o distritos de que tratan los artículos 148 y siguientes de la Ley 136 de 1994, entre otros instrumentos.

Si al término del programa de saneamiento el municipio o distrito no ha logrado cumplir con los límites establecidos en la presente ley, la Oficina de Planeación Departamental o el organismo que haga sus veces, someterá a consideración del Gobernador y de la Asamblea un informe sobre la situación financiera del municipio o distrito, a fin de que esta última, ordene la adopción de un nuevo plan de ajuste que contemple, entre otros instrumentos, la contratación a que se refiere el artículo anterior y la asociación con otros municipios o distritos para la prestación de los servicios a su cargo, la ejecución de obras o el cumplimiento de sus funciones administrativas.

Transcurrido el término que señale la asamblea departamental para la realización del plan de ajuste, el cual no podrá superar las dos vigencias fiscales consecutivas, y siempre que el municipio o distrito no haya logrado alcanzar los límites de gasto establecidos en la presente ley, la asamblea departamental, a iniciativa del Gobernador, determinará la fusión del respectivo municipio o distrito.

Al decidir la fusión la respectiva ordenanza expresará claramente a qué distrito, municipio o municipios limítrofes se agrega el territorio de la entidad que se fusiona, así como la distribución de los activos, pasivos y contingencias de dichos municipios o distritos, teniendo en cuenta, entre otros aspectos, la forma en que se distribuye a la población, la ubicación y destinación de los activos y el origen de los pasivos.

En el caso en que se decrete la fusión del municipio o distrito, los recursos de la participación municipal en los ingresos corrientes de la Nación pendientes por girar, deberán ser asignados al distrito, municipio o municipios a los cuales se agrega el territorio, en proporción a la población que absorbe cada uno.

Las oficinas de Planeación departamental presentarán a consideración de la respectiva asamblea el primer día de sesiones ordinarias, un informe que cobije a la totalidad de los distritos y municipios del departamento y a partir del cual se evalúe la pertinencia de adoptar las medidas a que se refiere el presente artículo."

**Artículo 21. Creación y supresión de contralorías distritales y**

**municipales. El artículo 156 de la ley 136 de 1994, quedará así:**

"Artículo 156. Creación y supresión de Contralorías distritales y municipales. Únicamente los municipios y distritos clasificados en categoría especial y primera y aquellos de segunda categoría que tengan más de cien mil (100.000) habitantes, podrán crear y organizar sus propias Contralorías.

Las contralorías de los municipios y distritos a que se refiere el inciso anterior deberán suprimirse cuando se establezca la incapacidad económica del municipio o distrito para financiar los gastos de funcionamiento del órgano de control fiscal, refrendada por la Contaduría General de la Nación.

**Parágrafo.** En los municipios o distritos en los cuales no haya Contraloría municipal, la vigilancia de la gestión fiscal corresponderá a la respectiva Contraloría departamental. En estos casos no podrá cobrarse cuota de fiscalización u otra modalidad de imposición similar a los municipios o distritos.

**Parágrafo. Transitorio.** El 31 de diciembre del año 2000 las Contralorías que funcionan en los municipios o distritos de categoría 2a., distintas a las autorizadas en el presente artículo 3o., 4o., 5o. y 6o. quedarán suprimidas.

Vencido el término señalado en el presente parágrafo, no podrá ordenarse gasto alguno para financiar el funcionamiento de las contralorías de estos municipios o distritos, salvo los necesarios para su liquidación".

**Artículo 25. Asociación de los departamentos.** Los departamentos podrán contratar con otro u otros departamentos o con la Nación, la prestación de los servicios a su cargo, la ejecución de obras o el cumplimiento de funciones administrativas, de forma tal que su atención resulte más eficiente e implique menor costo. Con el mismo propósito, los departamentos podrán asociarse para la prestación de todos o algunos de los servicios a su cargo.

**Artículo 26. Viabilidad financiera de los departamentos.** Incumplidos los límites establecidos en los artículos 4o. y 8o. de la presente ley durante una vigencia, el departamento respectivo adelantará un programa de saneamiento fiscal tendiente a lograr, a la mayor brevedad, los porcentajes autorizados. Dicho programa deberá definir metas precisas de desempeño y contemplar una o varias de las alternativas previstas en el artículo anterior. Cuando un departamento se encuentre en la situación prevista en el presente artículo la remuneración de los diputados no podrá ser superior a la de los diputados de un departamento de categoría cuatro.

A partir del año 2001, el Congreso de la República, a iniciativa del Presidente de la República, procederá a evaluar la viabilidad financiera de aquellos departamentos que en la vigencia fiscal precedente hayan registrado gastos de funcionamiento superiores a los autorizados en la presente ley. Para el efecto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público identificará los departamentos que se hallen en la situación descrita, sobre la base de la valoración presupuestal y financiera que realice anualmente.

**Artículo 61. Requisitos para otorgar las garantías.** La Nación otorgará garantías a las obligaciones contraídas por las entidades territoriales con entidades financieras vigiladas por la Superintendencia Bancaria, cuando se cumplan todos los siguientes requisitos:

a) Que las entidades territoriales cuyas deudas se garanticen, requieran de un programa de ajuste fiscal;

- b) Que las entidades territoriales cuyas deudas se garanticen, se comprometan a realizar dicho ajuste fiscal, en los términos establecidos en los artículos 5o, 7o, 8o, 9o, 11, 53 y 55 de esta ley, y no dispongan de recursos propios suficientes para efectuarlo;
- c) Que las entidades territoriales tengan deudas que deban ser reestructuradas para recuperar su capacidad de pago;
- d) Que las entidades financieras se comprometan a otorgar nuevos créditos para financiar los programas de ajuste fiscal antes mencionados.
- e) Que las obligaciones contraídas con las entidades financieras se reestructuren en condiciones de plazo y costo que permitan su adecuada atención y el restablecimiento de su capacidad de pago;
- f) Que se constituya una fiducia de administración y pago de todos los recursos que se destinarán al pago del endeudamiento que se garantice. En dicha fiducia, se incluirá la administración de los recursos y el pago de la deuda reestructurada y garantizada, junto con sus garantías y fuentes de pago. En el acuerdo, las partes podrán convenir la contratación directa de la fiducia a que se refiere este literal;
- g) Que los acuerdos de ajuste fiscal se suscriban antes del 30 de junio del 2001.

**Parágrafo.** Los créditos para ajuste fiscal a los cuales se refiere la presente ley, se destinarán a pagar las indemnizaciones, obligaciones, liquidaciones de contratos de prestación de servicios personales y pasivos del personal que sea necesario desvincular en el proceso de reestructuración de la entidad territorial.

**Artículo 68. Apoyo al saneamiento fiscal.** Para la implementación de programas de saneamiento fiscal y fortalecimiento institucional, las entidades territoriales y sus descentralizadas podrán, en cualquier momento, contratar créditos en condiciones blandas con entidades financieras de redescuento como Findeter, quienes implementarán una línea de crédito para tal fin.

**PARAGRAFO.** En los programas de saneamiento fiscal y fortalecimiento institucional de que habla el presente artículo, las entidades territoriales y sus descentralizadas deberán incluir un plan de contingencia para la adaptación de las personas desvinculadas a una nueva etapa productiva.

**Artículo 69. Modificase el numeral 1 del artículo 58 de la ley 550 de 1999, el cual quedará así:**

"1. En el caso del sector central de las entidades territoriales actuará como promotor el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sin que sea necesario que se constituyan las garantías establecidas en el artículo 10 por parte de las dependencias o funcionarios del Ministerio. En todo caso las actuaciones del Ministerio se harán por conducto de personas naturales.

En el caso del sector descentralizado la promoción le corresponderá ejercerla a la Superintendencia que ejerza inspección, control o vigilancia sobre la respectiva entidad.

Tratándose de entidades descentralizadas que no estén sujetas a inspección, control o vigilancia de ninguna superintendencia, la competencia a que se refiere el presente artículo corresponderá al Ministerio de Hacienda y Crédito Público."



**Artículo 74. Atribuciones de los gobernadores y alcaldes.** El gobernador y el alcalde en ejercicio de las funciones establecidas en los artículos 305 numeral 7o. y 315 numeral 7o. de la Constitución Política respectivamente, podrán crear, suprimir y fusionar los empleos de sus dependencias, señalar sus funciones especiales y fijar sus emolumentos con sujeción a la ley, las ordenanzas y los acuerdos respectivamente. El gobernador con cargo al tesoro departamental no podrá crear obligaciones que excedan al monto global fijado para el respectivo servicio en el presupuesto inicialmente aprobado. El alcalde no podrá crear obligaciones que excedan el monto globalmente fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado. Para dar cumplimiento a los efectos de la presente ley.

**Artículo 75. Libertad para la creación de dependencias.** Sin perjuicio de las competencias que le han sido asignadas por la ley a los departamentos, distritos o municipios, éstos no están en la obligación de contar con unidades administrativas, dependencias, entidades, entes u oficinas para el cumplimiento de las siguientes funciones: desarrollo de políticas de vivienda de interés social, defensa del medio ambiente y cumplimiento de las normas en materia ambiental, atención de quejas y reclamos, asistencia técnica agropecuaria, promoción del deporte, tránsito, mujer y género, primera dama, información y servicios a la juventud y promoción, casas de la cultura, consejerías, veedurías o aquellas cuya creación haya sido ordenada por otras leyes.

Las unidades administrativas, dependencias, entidades, entes u oficinas a que se refiere el presente artículo sólo podrán crearse o conservarse cuando los recursos a que se refiere el artículo 3o de la presente ley sean suficientes para financiar su funcionamiento. En caso contrario las competencias deberán asumirse por dependencias afines.

En todo caso las dependencias que asuman las funciones determinadas en el presente artículo deberán cumplir con las obligaciones constitucionales y legales de universalidad, participación comunitaria y democratización e integración funcional.

**Parágrafo 1.** Las funciones de control interno y de contaduría podrán ser ejercidas por dependencias afines dentro de la respectiva entidad territorial en los municipios de 3a. , 4a. , 5a. y 6a. categorías.

**Parágrafo 2.** Las dependencias que asumen las funciones de los Entes Deportivos Departamentales, deberán, como mínimo tener Junta Directiva con representación de ligas, municipios y de Coldeportes Nacional; así como manejar los recursos de fondos del deporte en cuentas especiales para este fin.

Igualmente, deberán tener un plan sectorial del deporte de conformidad con la legislación vigente.

**Artículo 79. Control social a la gestión pública territorial.** El Departamento Nacional de Planeación publicará en medios de amplia circulación nacional con la periodicidad que señale el reglamento y por lo menos una vez al año, los resultados de la evaluación de la gestión de todas las entidades territoriales, incluidos sus organismos de control, según la metodología que se establezca para tal efecto.

*(Documento 10)*

<p>Ley No. 715 del 21 de diciembre de 2001</p>	<p><b>Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.</b></p> <p><b>Artículo 1. Naturaleza del Sistema General de Participaciones.</b> El Sistema General de Participaciones está constituido por los recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política a las entidades territoriales, para la financiación de los servicios cuya competencia se les asigna en la presente ley.</p> <p><b>Artículo 2. Base de cálculo.</b> Los valores que sirven de base para establecer el Sistema General de Participaciones en 2002 corresponderán a los señalados en el párrafo 1° del artículo 357 de la Constitución Política, sin que en ningún caso el monto sea inferior a diez punto novecientos sesenta y dos (10.962) billones de pesos de 2001, y su crecimiento será el señalado en el mismo artículo.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> No formarán parte del Sistema General de Participaciones los recursos del Fondo Nacional de Regalías, y los definidos por el artículo 19 de la Ley 6ª de 1992 como exclusivos de la Nación en virtud de las autorizaciones otorgadas al Congreso por una única vez en el artículo 43 transitorio de la Constitución Política.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> Del total de recursos que conforman el Sistema General de Participaciones, previamente se deducirá cada año un monto equivalente al 4% de dichos recursos. Dicha deducción se distribuirá así: 0.52% para los resguardos indígenas que se distribuirán y administrará de acuerdo a la presente Ley, el 0.08% para distribuirlos entre los municipios cuyos territorios limiten con el Río Grande de la Magdalena en proporción a la ribera de cada municipio, según la certificación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 0.5% a los distritos y municipios para programas de alimentación escolar de conformidad con el artículo 76.17 de la presente Ley; y 2.9% al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, Fonpet, creado por la Ley 549 de 1999 con el fin de cubrir los pasivos pensionales de salud, educación y otros sectores.</p> <p>Estos recursos serán descontados directamente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en la liquidación anual, antes de la distribución del Sistema General de Participaciones.</p> <p>La distribución de los recursos para alimentación escolar será realizada de conformidad con el reglamento que expida el Gobierno Nacional, y los del Fonpet por su administración.</p> <p><b>Artículo 3. Conformación del Sistema General de Participaciones.</b> El Sistema General de Participaciones estará conformado así:</p> <p>3.1. Una participación con destinación específica para el sector educativo, que se denominará participación para educación.</p>
--	---

3.2. Una participación con destinación específica para el sector salud, que se denominará participación para salud.

3.3. Una participación de propósito general que incluye los recursos para agua potable y saneamiento básico, que se denominará participación para propósito general.

**Artículo 4. Distribución Sectorial de los Recursos.** El monto total del Sistema General de Participaciones, una vez descontados los recursos a que se refiere el parágrafo 2° del artículo 2°, se distribuirá las participaciones mencionadas en el artículo anterior así: la participación para el sector educativo corresponderá al 58.5%, la participación para el sector salud corresponderá al 24.5 la participación de propósito general corresponderá al 17.0

**Artículo 5. Competencias de la Nación en materia de educación.** Sin perjuicio de las establecidas en otras normas legales, corresponde a la Nación ejercer las siguientes competencias relacionadas con la prestación del servicio público de la educación en sus niveles preescolar, básico y medio, en el área urbana y rural:

5.1. Formular las políticas y objetivos de desarrollo para el sector educativo y dictar normas para la organización y prestación del servicio.

5.2. Regular la prestación de los servicios educativos estatales y no estatales.

5.3. Impulsar, coordinar, financiar, cofinanciar y evaluar programas, planes y proyectos de inversión de orden nacional en materia de educación, con recursos diferentes de los del Sistema General de Participaciones. Con estos recursos no se podrá pagar personal de administración, directivo, docente o administrativo.

5.4. Definir, diseñar, reglamentar y mantener un sistema de información del sector educativo.

5.5. Establecer las normas técnicas curriculares y pedagógicas para los niveles de educación preescolar, básica y media, sin perjuicio de la autonomía de las instituciones educativas y de la especificidad de tipo regional.

5.6. Definir, diseñar y establecer instrumentos y mecanismos para la calidad de la educación.

5.7. Reglamentar los concursos que rigen para la carrera docente.

5.8. Definir, y establecer las reglas y mecanismos generales para la evaluación y capacitación del personal docente y directivo docente.

5.9. Evaluar la gestión financiera, técnica y administrativa del sector educativo en las entidades territoriales y el impacto de su actividad en la sociedad. Esta facultad se podrá delegar en los departamentos, con respecto a los municipios no certificados.

5.10. Prestar asistencia técnica y administrativa a las entidades territoriales, cuando a ello haya lugar.

5.11. Vigilar el cumplimiento de las políticas nacionales y las normas del sector en los distritos, departamentos, municipios, resguardos indígenas y/o entidades territoriales indígenas. Esta facultad la podrá delegar en los departamentos, con respecto a los municipios no certificados.

5.12. Expedir la regulación sobre costos, tarifas de matrículas, pensiones, derechos académicos y otros cobros en las instituciones educativas.

5.13. Distribuir los recursos para educación del Sistema General de

Participaciones, conforme a los criterios establecidos en la presente ley.

5.14. Fijar parámetros técnicos para la prestación del servicio educativo estatal, estándares y tasas de asignación de personal, teniendo en cuenta las particularidades de cada región;

5.15. Definir anualmente la asignación por alumno, tanto de funcionamiento como de calidad, para la prestación del servicio educativo financiado con recursos del Sistema General de Participaciones, de acuerdo con las tipologías educativas y la disponibilidad de recursos del Sistema General de Participaciones.

5.16. Determinar los criterios a los cuales deben sujetarse las plantas docente y administrativa de los planteles educativos y los parámetros de asignación de personal correspondientes a: alumnos por docente; alumnos por directivo; y alumnos por administrativo, entre otros, teniendo en cuenta las particularidades de cada región.

5.17. Definir la canasta educativa.

5.18. En caso de ser necesaria la creación, fusión, supresión o conversión de los empleos que demande la organización de las plantas de personal de la educación estatal, los gobernadores y alcaldes deberán seguir el procedimiento que señale el Gobierno Nacional para tal fin.

5.19. Establecer los requisitos para la certificación de los municipios, y decidir sobre la certificación de los municipios menores a cien mil habitantes de conformidad con el artículo 20 de la presente ley.

5.20. Establecer incentivos para los distritos, municipios e instituciones educativas por el logro de metas en cobertura, calidad y eficiencia en el uso de los recursos.

5.21. Realizar las acciones necesarias para mejorar la administración de los recursos del Sistema General de Participaciones.

5.22. Cofinanciar la evaluación de logros. A cada departamento, distrito o municipio se podrá distribuir cada tres años una suma para evaluar el logro educativo de acuerdo con la metodología que señale el Ministerio de Educación Nacional. El 80% será financiado por la Nación y el 20% por la entidad territorial.

5.23. Las demás propias de las actividades de administración y distribución, regulación del Sistema General de Participaciones.

**Artículo 6. Competencias de los departamentos.** Sin perjuicio de lo establecido en otras normas, corresponde a los departamentos en el sector de educación las siguientes competencias:

6.1. Competencias Generales.

6.1.1. Prestar asistencia técnica educativa, financiera y administrativa a los municipios, cuando a ello haya lugar.

6.1.2. Administrar y responder por el funcionamiento, oportunidad y calidad de la información educativa departamental y suministrar la información a la Nación en las condiciones que se requiera.

6.1.3. Apoyar técnica y administrativamente a los municipios para que se certifiquen en los términos previstos en la presente ley.

6.1.4. Certificar a los municipios que cumplen los requisitos para asumir la administración autónoma de los recursos del Sistema General de Participaciones. Si el municipio cumple los requisitos para ser certificado y el departamento no lo certifica, podrá solicitarla a la Nación.

	<p>6.2. Competencias frente a los municipios no certificados.</p> <p>6.2.1. Dirigir, planificar; y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica, media en sus distintas modalidades, en condiciones de equidad, eficiencia y calidad, en los términos definidos en la presente ley.</p> <p>6.2.2. Administrar y distribuir entre los municipios de su jurisdicción los recursos financieros provenientes del Sistema General de Participaciones, destinados a la prestación de los servicios educativos a cargo del Estado, atendiendo los criterios establecidos en la presente ley.</p> <p>6.2.3. Administrar, ejerciendo las facultades señaladas en el artículo 153 de la Ley 115 de 1994, las instituciones educativas y el personal docente y administrativo de los planteles educativos, sujetándose a la planta de cargos adoptada de conformidad con la presente ley. Para ello, realizará concursos, efectuará los nombramientos del personal requerido, administrará los ascensos, sin superar en ningún caso el monto de los recursos disponibles en el Sistema General de Participaciones y trasladará docentes entre los municipios, preferiblemente entre los limítrofes, sin más requisito legal que la expedición de los respectivos actos administrativos debidamente motivados.</p> <p>6.2.4. Participar con recursos propios en la financiación de los servicios educativos a cargo del Estado, en la cofinanciación de programas y proyectos educativos y en las inversiones de infraestructura, calidad y dotación. Los costos amparados con estos recursos no podrán generar gastos permanentes a cargo al Sistema General de Participaciones.</p> <p>6.2.5. Mantener la cobertura actual y propender a su ampliación.</p> <p>6.2.6. Evaluar el desempeño de rectores y directores, y de los docentes directivos, de conformidad con las normas vigentes.</p> <p>6.2.7. Ejercer la inspección, vigilancia y supervisión de la educación en su jurisdicción, en ejercicio de la delegación que para tal fin realice el Presidente de la República.</p> <p>6.2.8. Prestar asistencia técnica y administrativa a las instituciones educativas, cuando a ello haya lugar.</p> <p>6.2.9. Promover la aplicación y ejecución de planes de mejoramiento de la calidad.</p> <p>6.2.10. Distribuir entre los municipios los docentes, directivos y empleados administrativos, de acuerdo con las necesidades del servicio, de conformidad con el reglamento.</p> <p>6.2.11. Distribuir las plantas departamentales de personal docente, directivos y empleados administrativos, atendiendo los criterios de población atendida y por atender en condiciones de eficiencia, siguiendo la regulación nacional sobre la materia.</p> <p>6.2.12. Organizar la prestación y administración del servicio educativo en su jurisdicción.</p> <p>6.2.13. Vigilar la aplicación de la regulación nacional sobre las tarifas de matrículas, pensiones, derechos académicos y otros cobros en los establecimientos educativos.</p> <p>6.2.14. Cofinanciar la evaluación de logros de acuerdo con lo establecido en el numeral 5.22.</p> <p>6.2.15. Para efectos de la inscripción y los ascensos en el escalafón, la entidad territorial determinará la repartición organizacional encargada de esta función de conformidad con el reglamento que expida el Gobierno Nacional.</p> <p>Algunas de estas competencias, salvo la de nominación y traslado de personal</p>
--	--

entre municipios, se podrán delegar en los municipios no certificados que cumplan con los parámetros establecidos por la Nación.

**Artículo 7. Competencias de los distritos y los municipios certificados.**

7.1. Dirigir, planificar y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y media, en condiciones de equidad, eficiencia y calidad, en los términos definidos en la presente ley.

7.2. Administrar y distribuir entre los establecimientos educativos de su jurisdicción los recursos financieros provenientes del Sistema General de Participaciones, destinados a la prestación de los servicios educativos a cargo del Estado, atendiendo los criterios establecidos en la presente ley y en el reglamento.

7.3. Administrar, ejerciendo las facultades señaladas en el artículo 153 de la Ley 115 de 1994, las instituciones educativas, el personal docente y administrativo de los planteles educativos, sujetándose a la planta de cargos adoptada de conformidad con la presente ley. Para ello, realizará concursos, efectuará los nombramientos del personal requerido, administrará los ascensos, sin superar en ningún caso el monto de los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones asignado a la respectiva entidad territorial y trasladará docentes entre instituciones educativas, sin más requisito legal que la expedición de los respectivos actos administrativos debidamente motivados.

7.4. Distribuir entre las instituciones educativas los docentes y la planta de cargos, de acuerdo con las necesidades del servicio entendida como población atendida y por atender en condiciones de eficiencia, siguiendo la regulación nacional sobre la materia.

7.5. Podrán participar con recursos propios en la financiación de los servicios educativos a cargo del Estado y en la cofinanciación de programas y proyectos educativos y en las inversiones de infraestructura, calidad y dotación. Los costos amparados con estos recursos no podrán generar gastos permanentes a cargo al Sistema General de Participaciones.

7.6. Mantener la actual cobertura y propender a su ampliación.

7.7. Evaluar el desempeño de rectores y directores, y de los directivos docentes.

7.8. Ejercer la inspección, vigilancia y supervisión de la educación en su jurisdicción, en ejercicio de la delegación que para tal fin realice el Presidente de la República.

7.9. Prestar asistencia técnica y administrativa a las instituciones educativas cuando a ello haya lugar.

7.10. Administrar el Sistema de Información Educativa Municipal o Distrital y suministrar la información al departamento y a la Nación con la calidad y en la oportunidad que señale el reglamento.

7.11. Promover la aplicación y ejecución de los planes de mejoramiento de la calidad en sus instituciones.

7.12. Organizar la prestación del servicio educativo en su en su jurisdicción.

7.13. Vigilar la aplicación de la regulación nacional sobre las tarifas de matrículas, pensiones, derechos académicos y cobros periódicos en las instituciones educativas.

7.14. Cofinanciar la evaluación de logros de acuerdo con lo establecido en el numeral 5.22.

7.15. Para efectos de la inscripción y los ascensos en el escalafón, la entidad territorial determinará la repartición organizacional encargada de esta función de conformidad con el reglamento que expida el Gobierno Nacional.

**Artículo 8. Competencias de los municipios no certificados.** A los municipios no certificados se les asignarán las siguientes funciones:

8.1. Administrar y distribuir los recursos del Sistema General de Participaciones que se le asignen para el mantenimiento y mejoramiento de la calidad.

8.2. Trasladar plazas y docentes entre sus instituciones educativas, mediante acto administrativo debidamente motivado.

8.3. Podrán participar con recursos propios en la financiación de los servicios educativos a cargo del Estado y en las inversiones de infraestructura, calidad y dotación. Los costos amparados por estos recursos no podrán generar gastos permanentes para el Sistema General de Participaciones.

8.4. Suministrar la información al departamento y a la Nación con la calidad y en la oportunidad que señale el reglamento.

**Artículo 15. Destinación.** Los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones se destinarán a financiar la prestación del servicio educativo atendiendo los estándares técnicos y administrativos, en las siguientes actividades:

15.1. Pago del personal docente y administrativo de las instituciones educativas públicas, las contribuciones inherentes a la nómina y sus prestaciones sociales.

15.2. Construcción de la infraestructura, mantenimiento, pago de servicios públicos y funcionamiento de las instituciones educativas.

15.3. Provisión de la canasta educativa.

15.4. Las destinadas a mantener, evaluar y promover la calidad educativa.

**Parágrafo 1.** También se podrán destinar estos recursos a la contratación del servicio educativo de conformidad con lo establecido en el artículo 27 de la presente ley.

**Parágrafo 2.** Una vez cubiertos los costos de la prestación del servicio educativo, los departamentos, distritos y municipios destinarán recursos de la participación en educación al pago de transporte escolar cuando las condiciones geográficas lo requieran para garantizar el acceso y la permanencia en el sistema educativo de niños pertenecientes a los estratos más pobres.

**Parágrafo 3.** Transitorio. Con cargo a los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones, se financiará por una sola vez el faltante establecido para el cubrimiento de los costos de nómina de los docentes de los departamentos y de los convenios de cobertura educativa a diciembre 31 de 2001, siempre y cuando los recursos propios de los respectivos departamentos hayan sido insuficientes para cumplir con estas obligaciones. Para ello deberán someterse a planes de racionalización educativa y presentar para validación del Ministerio de Educación, información sobre el déficit a financiar. El giro de los recursos se hará inmediatamente se haya recibido la información respectiva.

**Artículo 16. Criterios de distribución.** La participación para educación del Sistema General de Participaciones será distribuida por municipios y distritos atendiendo los criterios que se señalan a continuación. En el caso de municipios no certificados los recursos serán administrados por el respectivo Departamento.

16.1. Población atendida

16.1.1. Anualmente se determinará la asignación por alumno, de acuerdo con las diferentes tipologías educativas que definirá la Nación, atendiendo, los niveles educativos (preescolar, básica y media en sus diferentes modalidades) y las zonas urbana y rural, para todo el territorio nacional.

Se entiende por tipología un conjunto de variables que caracterizan la prestación del servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y media, de acuerdo con metodologías diferenciadas por zona rural y urbana. Dentro de una misma tipología la asignación será la misma para todos los estudiantes del país.

Las tipologías que se apliquen a los departamentos creados por la Constitución de 1991, deberán reconocer sus especiales condiciones para la prestación del servicio público de educación, incluida la dispersión poblacional.

La asignación por alumno en condiciones de equidad y eficiencia según niveles educativos (preescolar, básica y media en sus diferentes modalidades) y zona (urbana y rural) del sector educativo financiado con recursos públicos, está conformado, como mínimo por: los costos del personal docente y administrativo requerido en las instituciones educativas incluidos los prestacionales, los recursos destinados a calidad de la educación que corresponden principalmente a dotaciones escolares, mantenimiento y adecuación de infraestructura, cuota de administración departamental, interventoría y sistemas de información.

La Nación definirá la metodología para el cálculo de la asignación por alumno y anualmente fijará su valor atendiendo las diferentes tipologías, sujetándose a la disponibilidad de los recursos del Sistema General de Participaciones.

16.1.2. La asignación por alumno se multiplicará por la población atendida con recursos del Sistema General de Participaciones en cada municipio y distrito. El resultado de dicha operación se denominará participación por población atendida, y constituye la primera base para el giro de recursos del Sistema General de Participaciones.

La población atendida será la población efectivamente matriculada en el año anterior, financiada con recursos del Sistema General de Participaciones.

Cuando la Nación constate que debido a deficiencias de la información, una entidad territorial recibió más recursos de los que le correspondería de conformidad con la fórmula establecida en el presente artículo, su participación deberá reducirse hasta el monto que efectivamente le



corresponda. Cuando esta circunstancia se presente, los recursos girados en exceso se deducirán de la asignación del año siguiente.

Después de determinar la participación por población atendida, el Conpes anualmente, previo análisis técnico, distribuirá el saldo de los recursos disponibles atendiendo alguno o algunos de los siguientes criterios.

#### 16.2. Población por atender en condiciones de eficiencia

A cada distrito o municipio se le podrá distribuir una suma residual que se calculará así: se toma un porcentaje del número de niños en edad de estudiar que no están siendo atendidos por instituciones oficiales y no estatales, y se multiplica por la asignación de niño por atender que se determine, dándoles prioridad a las entidades territoriales con menor cobertura o donde sea menor la oferta oficial, en condiciones de eficiencia. El Conpes determinará cada año el porcentaje de la población por atender que se propone ingrese al sistema educativo financiado con los recursos disponibles del Sistema General de Participaciones durante la siguiente vigencia fiscal.

La asignación para cada niño por atender se calculará como un porcentaje de la asignación por niño atendido y será fijado anualmente por la Nación.

Cuando la matrícula en educación en una entidad territorial sea del 100% de la población objetivo, ésta no tendrá derecho a recibir recursos adicionales por concepto de población por atender en condiciones de eficiencia. Igualmente, cuando la suma de los niños matriculados, más el resultado de la multiplicación del factor de población por atender que determine el Conpes por la población atendida, sea superior a la población objetivo (población en edad escolar), sólo se podrá transferir recursos para financiar hasta la población objetivo.

#### 16.3. Equidad

A cada distrito o municipio se podrá distribuir una suma residual que se distribuirá de acuerdo con el indicador de pobreza certificado por el DANE.

**Artículo 17. Transferencia de los recursos.** Los recursos de la participación de educación serán transferidos así:

Los distritos y municipios certificados recibirán directamente los recursos de la participación para educación.

Los recursos de la participación para educación en los municipios no certificados y los corregimientos departamentales, serán transferidos al respectivo departamento.

Los recursos de calidad serán girados directamente a los municipios y no podrán ser utilizados para gastos de personal de cualquier naturaleza.

Sobre la base del 100% del aforo que aparezca en la ley anual de presupuesto se determinará el programa anual de caja, en el cual se establecerán los giros mensuales correspondientes a la participación para educación a los departamentos, distritos o municipios. Los giros deberán

efectuarse en los diez (10) primeros días del mes siguiente al que corresponde la transferencia, para tal efecto se aforará la participación para educación del Sistema General de participaciones en la ley anual de presupuesto, hasta por el monto que se girará en la respectiva vigencia.

**Artículo 18. Administración de los recursos.** Los departamentos, los distritos y los municipios certificados administrarán los recursos del Sistema General de Participaciones en cuentas especiales e independientes de los demás ingresos de las entidades territoriales. Estos dineros no harán unidad de caja con las demás rentas y recursos de la entidad territorial. Estos recursos, del sector educativo, no podrán ser objeto de embargo, pignoración, titularización o cualquier otra clase de disposición financiera.

**Parágrafo 1.** Las sumas correspondientes a los aportes patronales y del afiliado, de seguridad social y parafiscales de las entidades territoriales por concepto del personal docente de las instituciones educativas estatales, se descontarán directamente de los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones. La Nación contará con un plazo no mayor de dos años para perfeccionar el proceso de descuentos, con la información de las entidades territoriales.

**Parágrafo 2.** Los recursos que correspondan al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, incluidos los del Fonpet, serán descontados directamente por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y girados al Fondo.

**Parágrafo 3.** El porcentaje de la cesión del Impuesto a las Ventas asignado a las cajas departamentales de previsión y al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, con destino al pago definitivo de las cesantías y pensiones del personal docente nacionalizado, en virtud de la Ley 43 de 1975 y otras disposiciones, hace parte de la participación para educación del Sistema General de Participaciones y conserva su destinación.

**Parágrafo 4.** El valor del cálculo actuarial correspondiente a los docentes que se pagaban con recursos propios de las entidades territoriales, financiados y cofinanciados, así como de los establecimientos públicos que se hubieren afiliado al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, representará el saldo consolidado de la deuda de cada una de las entidades territoriales responsables. Para establecer el valor del saldo consolidado de la deuda se tendrán en cuenta los aportes y amortizaciones de deuda realizados por las entidades territoriales hasta la fecha de consolidación.

El saldo consolidado de la deuda se pagará con los recursos que de conformidad con la presente ley se trasladen al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, Fonpet, para el pago del pasivo prestacional del sector educación. Para estos efectos el Fonpet realizará la transferencia correspondiente. En todo caso, una vez cancelado el saldo consolidado de la deuda los recursos trasladados al Fonpet conservarán su destinación al pago de obligaciones pensionales del sector educación.

**Artículo 19. Información obligatoria.** En la oportunidad que seña le el reglamento en cada año, los departamentos, distritos y municipios suministrarán al Ministerio de Educación la información del respectivo año relativa a los factores indispensables para el cálculo de los costos y de los

incentivos del año siguiente. En caso de requerirse información financiera, ésta deberá ser refrendada por el Contador General o por el contador departamental previa delegación.

Los funcionarios de los departamentos, distritos y municipios que no proporcionen la información en los plazos establecidos por el Ministerio de Educación incurrirán en falta disciplinaria y serán objeto de las sanciones correspondientes, establecidas en el Régimen Disciplinario Unico.

En caso que la entidad territorial no proporcione la información, para el cálculo de la distribución de los recursos se tomará la información estimada por el Ministerio de Educación y la respectiva entidad no participará en la distribución de recursos por población por atender en condiciones de eficiencia y por equidad.

**Artículo 20. Entidades territoriales certificadas.** Son entidades territoriales certificadas en virtud de la presente ley, los departamentos y los distritos. La Nación certificará a los municipios con más de cien mil habitantes antes de finalizar el año 2002. Para efectos del cálculo poblacional se tomarán las proyecciones del DANE basadas en el último censo.

Todos aquellos municipios con menos de 100 mil habitantes que cumplan los requisitos que señale el reglamento en materia de capacidad técnica, administrativa y financiera podrán certificarse.

Le corresponde a los departamentos decidir sobre la certificación de los municipios menores de cien mil habitantes, que llenen los requisitos. Si contados seis meses desde la presentación de la solicitud no ha sido resuelta o ha sido rechazada, el municipio podrá acudir a la Nación para que ésta decida sobre la respectiva certificación.

Los municipios certificados deberán demostrar, cuando lo requiera el Gobierno Nacional, que mantienen la capacidad necesaria para administrar el servicio público de educación. Aquellos municipios que no logren acreditar su capacidad, perderán la certificación.

**Artículo 21. Límite al crecimiento de los costos.** Los compromisos que adquieran los departamentos, distritos y municipios certificados para la prestación de los servicios educativos a su cargo, cuando se adquieran con recursos del Sistema General de Participaciones, no podrán superar el monto de la participación para educación, en la respectiva vigencia fiscal, certificada por el Departamento Nacional de Planeación, para cada entidad territorial.

Los departamentos, distritos y municipios no podrán autorizar plantas de personal docente o administrativo a cargo del Sistema General de Participaciones, que superen el monto de los recursos de éste.

El crecimiento de costos por ascensos en el escalafón en las plantas de cargos de las entidades territoriales o cualquier otro costo del servicio educativo, con cargo al Sistema General de Participaciones, tendrá como límite el monto de los recursos disponibles, en el Sistema General de

Participaciones. No procederá ningún reconocimiento que supere este límite, los que se realicen no tendrán validez y darán lugar a responsabilidad fiscal para el funcionario que ordene el respectivo gasto.

Con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones no se podrán crear prestaciones ni bonificaciones por parte de las entidades territoriales.

**Artículo 23. Restricciones financieras a la contratación y nominación.**

Ningún departamento, distrito o municipio podrá vincular o contratar docentes, directivos docentes, ni empleados administrativos, con recursos diferentes de los del Sistema General de Participaciones, sin contar con los ingresos corrientes de libre destinación necesarios para financiar sus salarios y los demás gastos inherentes a la nómina incluidas las prestaciones sociales, en el corto, mediano y largo plazo.

Toda contratación de personal para la prestación del servicio educativo con recursos propios, deberá garantizar que al menos la cohorte completa de estudiantes de educación básica sea atendida, para lo cual se deberá realizar un estudio financiero que soporte la autorización de las vigencias futuras por parte de las asambleas o concejos, y la aprobación de éstas por parte de las respectivas corporaciones.

Los municipios no certificados o los corregimientos departamentales no podrán vincular o contratar docentes, directivos docentes ni funcionarios administrativos para el sector educativo, o contratar bajo cualquier modalidad personas o instituciones para la prestación del servicio; dicha función será exclusiva del respectivo departamento.

En ningún caso los docentes, directivos docentes y los administrativos vinculados o contratados con recursos propios podrán ser financiados con cargo al Sistema General de Participaciones, sin perjuicio de la responsabilidad penal y civil, disciplinaria y fiscal de quienes ordenen y ejecuten la vinculación o contratación.

En ningún caso la Nación cubrirá gastos por personal docente, directivos docentes ni funcionarios administrativos del sector educativo, distintos a los autorizados en la presente ley.

**Artículo 24. Sostenibilidad del Sistema General de Participaciones.**

Durante el período de siete años, comprendido entre enero 1° de 2002 y 30 de diciembre de 2008, el ascenso en el escalafón de los docentes y directivos docentes, en carrera, se regirá por las siguientes disposiciones:

En ningún caso se podrá ascender, a partir del grado séptimo en el escalafón, de un grado al siguiente y a ninguno posterior, sin haber cumplido el requisito de permanencia en cada uno de los grados. Solo podrán homologarse los estudios de pregrado y posgrado para ascender hasta el grado 10 del escalafón nacional docente, de acuerdo con las normas vigentes.

El requisito de capacitación será en el área específica de desempeño o

general según la reglamentación que para tal efecto señale el Gobierno Nacional.

El tiempo de permanencia de los grados 11, 12 y 13 establecido en las disposiciones vigentes se aumenta en un año a partir de la vigencia de esta ley, y no será homologable.

Los departamentos, distritos y municipios podrán destinar hasta un uno por ciento (1.0%) durante los años 2002 al 2005 y uno punto veinticinco (1.25%) durante los años 2006 al 2008, del incremento real de los recursos del sector, a financiar ascensos en el escalafón, previo certificado de la disponibilidad presupuestal. Cualquier ascenso que supere este límite deberá ser financiado con ingresos corrientes de libre disposición de la respectiva entidad territorial, previo certificado de disponibilidad.

**Artículo 27. Prestación del Servicio Educativo.** Los departamentos, distritos y municipios certificados, prestarán el servicio público de la educación a través de las instituciones educativas oficiales. Podrán, cuando se demuestre la insuficiencia en las instituciones educativas del Estado, contratar la prestación del servicio con entidades estatales o no estatales, que presten servicios educativos, de reconocida trayectoria e idoneidad, previa acreditación, con recursos del Sistema General de Participaciones, de conformidad con la presente ley. El Gobierno Nacional reglamentará la presente disposición.

Cuando con cargo al Sistema General de Participaciones los municipios o distritos contraten la prestación del servicio educativo con entidades no estatales, el valor de la prestación del servicio financiado con estos recursos del sistema no podrá ser superior a la asignación por alumno definido por la Nación. Cuando el valor sea superior, el excedente se pagará con recursos propios de la entidad territorial, con las restricciones señaladas en la presente ley.

Cuando con cargo a recursos propios la prestación del servicio sea contratada con entidades no estatales, la entidad territorial deberá garantizar la atención de al menos el ciclo completo de estudiantes de educación básica.

La Educación Misional Contratada y otras modalidades de educación que venían financiándose con recursos del Situado Fiscal, y las Participaciones de los Municipios en los Ingresos Corrientes de la Nación se podrán continuar financiando con los recursos del Sistema General de Participaciones.

**Artículo 28. Prioridad en la inversión.** Los departamentos, distritos y municipios darán prioridad a la inversión que beneficie a los estratos más pobres. Sin detrimento del derecho universal a la educación.

**Artículo 29. El control del cumplimiento de las condiciones de la presente Ley.** Con el fin de garantizar el cumplimiento de las condiciones bajo las cuales se deben asumir las competencias, responsabilidades y funciones de que trata la presente ley, se prevén las siguientes causales para que la Nación, Ministerio de Educación Nacional, determine que un departamento, municipio o distrito para la administración de uno o varios de los servicios

educativos a su cargo, se sujete al sistema de control de la educación que podrá ser ejercido directamente por la Nación o contratado, sin perjuicio de las sanciones penales, disciplinarias o fiscales a que hubiere lugar por parte de las autoridades competentes. Este sistema de control procederá, a juicio de la Nación:

29.1. Cuando un departamento, distrito o municipio no reporte la información requerida o reporte información inexacta.

29.2. Cuando un departamento, distrito o municipio haya disminuido la calidad de los servicios o las coberturas por causas imputables a la dirección administrativa de dichos servicios.

29.3. Cuando con base en la evaluación de la gestión financiera, técnica y administrativa del sector educativo y por causas imputables al departamento, distrito o municipio se detecten irregularidades en la prestación del servicio.

29.4. Cuando un departamento, distrito o municipio no cumpla los estándares de calidad mínimos en la prestación del servicio.

29.5. Cuando la autoridad competente establezca que en un departamento, distrito o municipio se han desviado recursos del sector.

Las entidades territoriales podrán solicitar una nueva evaluación con el fin de establecer si las causales que motivaron la operación del sistema de control de la educación fueron corregidas.

El sistema de control de la educación se considera como costo de la prestación del servicio y podrá pagarse con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones.

**Artículo 30. Nombramiento de una administración temporal.** Cuando realizada la evaluación de control de la educación a que se refiere el artículo anterior, la entidad territorial no realice las acciones necesarias para corregir las fallas en el servicio por las cuales se le designó ésta, el Ministerio de Educación podrá suspender la capacidad legal de las autoridades territoriales para la administración del servicio público de educación y designar de forma temporal un administrador especial, que podrá ser un funcionario nacional o departamental, o a quien designe el Ministerio, para que asuma por el tiempo y en las condiciones que se determine, la administración del servicio educativo en la entidad territorial.

El administrador especial tendrá todas las facultades propias del jefe del organismo intervenido para la administración del servicio público de educación, durante el tiempo que señale el Ministerio de Educación y podrá disponer para tal fin de los recursos del Sistema General de Participaciones y de los demás recursos destinados al servicio educativo público, como ordenador de gasto y nominador dentro de los límites de la ley.

La administración especial tendrá como objeto garantizar la prestación del servicio y corregir las fallas que dieron lugar a la evaluación de control de la educación.

La administración especial a que se refiere el presente artículo se considera como costo de la prestación del servicio y se pagará con cargo a los recursos

del Sistema General de Participaciones.

**Artículo 31. Pérdida de la certificación.** En el caso de los municipios, cuando la administración especial a que se refiere el artículo anterior no logre corregir las fallas que dieron lugar a ésta, perderán la certificación y serán administrados por el respectivo departamento, sin perjuicio de solicitar y obtener una nueva certificación.

**Artículo 32. Sistema de información.** Los departamentos, distritos y municipios deberán contar con un sistema de información del sector educativo y mantenerlo actualizado de acuerdo con las orientaciones que para tal fin determine la Nación.

Los gobernadores y alcaldes deberán informar anualmente al Ministerio de Educación Nacional la nómina de todo el personal con cargo a todas las fuentes de financiación, discriminada por cada una de ellas, con sus modificaciones, refrendada por el contador municipal o departamental.

El incumplimiento de estas disposiciones se considerará falta grave y acarreará las sanciones respectivas para el secretario de educación departamental, municipal y distrital, y el funcionario o funcionarios encargados de administrar la planta o la nómina, y será causal para ordenar la interventoría especial de la administración por parte del Ministerio de Educación.

La implantación del sistema de información se considera como costo de la prestación del servicio y podrá pagarse con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones.

**Artículo 37. Organización de plantas.** Las plantas de cargos docentes y de los administrativos de las instituciones educativas serán organizadas conjuntamente por la Nación, departamentos, distritos y municipios, en un período máximo de dos años, teniendo en cuenta los criterios establecidos en la presente ley.

**Artículo 38. Incorporación de docentes, directivos docentes y administrativos a los cargos de las plantas.** La provisión de cargos en las plantas financiadas con recursos del Sistema General de Participaciones, se realizará por parte de la respectiva entidad territorial, dando prioridad al personal actualmente vinculado y que cumpla los requisitos para el ejercicio del cargo.

Los docentes, directivos docentes y administrativos de los planteles educativos vinculados a la carrera docente a la expedición de la presente ley, no requieren nueva vinculación o nuevo concurso para continuar en el ejercicio del cargo, sin perjuicio del derecho de la administración al traslado del mismo.

A los docentes, directivos docentes y funcionarios administrativos de los planteles educativos que se financien con recursos del Sistema General de Participaciones, sólo se les podrá reconocer el régimen salarial y prestacional

establecido por ley o de acuerdo con esta.

Los docentes, directivos docentes y funcionarios administrativos de los planteles educativos que a 1° de noviembre de 2000 se encontraban contratados en departamentos y municipios por órdenes de prestación de servicios, y que cumplan los requisitos para el ejercicio del respectivo cargo, y cuyos contratos fueron renovados en el año 2001, por el municipio o el departamento, indistintamente, serán vinculados de manera provisional durante el año lectivo de 2002. Mientras ello ocurre, deberán, los departamentos y municipios, renovarles los contratos a más tardar el 1° de febrero de 2002.

Los docentes, directivos docentes y funcionarios administrativos de los planteles educativos que demuestren que estuvieron vinculados por órdenes de prestación de servicios por los departamentos o municipios, dentro de los dos meses antes y el 1° de noviembre de 2000, demostrando solución de continuidad durante ese período, y que cumplan los requisitos del cargo, serán vinculados de manera provisional durante el año 2002.

Los docentes, directivos docentes y funcionarios administrativos de los planteles educativos que a 1° de noviembre de 2000 se encontraban contratados en departamentos y municipios por órdenes de prestación de servicios, y que cumplan los requisitos para el ejercicio del respectivo cargo, y cuyos contratos no fueron renovados en el 2001, serán vinculados durante el año 2002 de manera provisional, previa identificación y verificación de requisitos, salvo que sus contratos hayan sido suprimidos como resultado del proceso de reorganización del sector educativo o de la entidad territorial.

**Parágrafo 1.** Para los efectos del presente artículo los servidores públicos que realicen funciones de celaduría y aseo se consideran funcionarios administrativos.

**Parágrafo 2.** Para los efectos de la presente ley se entiende por orden de prestación de servicios toda relación contractual directa entre un departamento o municipio y un docente o administrativo para la prestación de servicios de enseñanza o administrativos en una institución educativa oficial, por un término no inferior a cuatro meses, con dedicación de tiempo completo, exceptuando los que se nombran o contratan para reemplazar docentes, directivos docentes o administrativos en licencia, horas cátedra y otra modalidad que no implique vinculación de tiempo completo.

**Artículo 39. Supervisores y directores de núcleo.** El Gobierno Nacional reglamentará los procedimientos para la inspección, supervisión y vigilancia de la educación, y la destinación y provisión de las vacantes de los cargos de supervisores y directores de núcleo educativo existentes y las que se generen a partir de la vigencia de la presente ley.

Los departamentos, distritos y municipios certificados organizarán para la administración de la educación en su jurisdicción, núcleos educativos u otra modalidad de coordinación en función de las necesidades del servicio.

Las autoridades departamentales, distritales y de los municipios certificados



podrán asignar funciones administrativas, académicas o pedagógicas, a los actuales docentes directivos que se desempeñen como supervisores y directores de núcleo educativo.

**Artículo 41. De la certificación y la asignación de recursos.** A partir del año 2002 quedan certificados en virtud de la presente ley los departamentos y los distritos. Durante dicho año se certificarán los municipios mayores de 100.000 habitantes, los municipios que a la vigencia de la presente ley tengan resolución del Ministerio de Educación Nacional que acredite el cumplimiento de los requisitos para la certificación y aquellos que cumplan los requisitos que para la certificación señale el Gobierno Nacional.

Los departamentos, distritos y los municipios certificados recibirán durante el año 2002 un monto igual al costo en términos reales de la prestación del servicio educativo en su territorio durante el año 2001, financiado con recursos del situado fiscal, recursos adicionales del situado fiscal, participaciones de los distritos y capitales en los ingresos corrientes de la nación y los recursos propios departamentales y municipales que financiaron los costos autorizados en el inciso segundo del párrafo 1° del artículo 357 de la Constitución. A los departamentos se les descontarán los recursos destinados a los municipios que se hayan certificado.

Los municipios no certificados recibirán durante el año 2002, un monto igual al costo en términos reales de la prestación del servicio educativo en su territorio durante el año 2001, financiado con la participación municipal en los ingresos corrientes de la Nación y con los recursos propios que financiaron los costos autorizados en el inciso segundo del párrafo 1° del artículo 357 de la Constitución.

A partir del año 2003 que dan certificados en virtud de la presente ley todos los municipios mayores de 100.000 habitantes, y aquellos que cumplan los requisitos exigidos para la certificación.

En el año 2003 a las entidades territoriales certificadas en virtud de la ley, se les transferirá el valor correspondiente a los costos del año 2002 en términos reales derivados de la información ajustada de los costos. A los departamentos se les transferirá el valor correspondiente a los costos en términos reales del año 2002, derivados de la información ajustada de los costos del departamento y de los municipios no certificados, descontando los destinados a los municipios que se hayan certificado.

Los recursos que en términos reales se utilizaron para financiar inversiones de calidad en los municipios y distritos durante la vigencia 2002, se distribuirán por alumno atendido entre los distritos y municipios.

Los recursos del año 2002 y 2003 se transferirán a la entidad territorial mediante doceavas partes hasta completar el 70% del costo estimado de la prestación del servicio educativo de la vigencia inmediatamente anterior. El saldo se transferirá una vez sea evaluada la información sobre los costos remitida por las entidades territoriales y de conformidad con ésta.

Si llegare a haber excedentes una vez financiados los costos mencionados anteriormente, los recursos adicionales los distribuirá el Conpes entre distritos y municipios, para ampliación de cobertura o mejoramiento de calidad, atendiendo los criterios de población atendida y por atender.

A partir del año 2004, la distribución de recursos se realizará siguiendo las fórmulas y criterios previstos en la presente ley.

La Nación podrá aplicar las fórmulas y criterios de distribución señaladas en la presente ley en cualquier momento antes del vencimiento del término de transición establecido en ella, para todas las entidades territoriales o para aquellas que cumplan las condiciones técnicas que señale el reglamento. En este caso no aplicarán las disposiciones de la transición para la asignación de recursos.

En el caso de los Distritos no habrá transición y los recursos se girarán atendiendo las fórmulas y procedimientos establecidos en la presente ley.

En todo caso durante la transición los distritos recibirán recursos del Sistema General de Participaciones que representarán un tratamiento equitativo con respecto a las demás entidades territoriales.

Cualquier falsedad en la información se considerará falsedad en documento público y se sancionará de conformidad con la ley penal.

**Artículo 42. Competencias en salud por parte de la Nación.** Corresponde a la Nación la dirección del sector salud y del Sistema General de Seguridad Social en Salud en el territorio nacional, de acuerdo con la diversidad regional y el ejercicio de las siguientes competencias, sin perjuicio de las asignadas en otras disposiciones:

42.1. Formular las políticas, planes, programas y proyectos de interés nacional para el sector salud y el Sistema General de Seguridad Social en Salud y coordinar su ejecución, seguimiento y evaluación.

42.2. Impulsar, coordinar, financiar, cofinanciar y evaluar programas, planes y proyectos de inversión en materia de salud, con recursos diferentes a los del Sistema General de Participaciones.

42.3 Expedir la regulación para el sector salud y el Sistema General de Seguridad Social en Salud.

42.4. Brindar asesoría y asistencia técnica a los departamentos, distritos y municipios para el desarrollo e implantación de las políticas, planes, programas y proyectos en salud.

42.5. Definir y aplicar sistemas de evaluación y control de gestión técnica, financiera y administrativa a las instituciones que participan en el sector y en el Sistema General de Seguridad Social en Salud; así como divulgar sus resultados, con la participación de las entidades territoriales.

42.6. Definir, diseñar, reglamentar, implantar y administrar el Sistema Integral de Información en Salud y el Sistema de Vigilancia en Salud Pública, con la participación de las entidades territoriales.

42.7. Reglamentar, distribuir, vigilar y controlar el manejo y la destinación de los recursos del Sistema General de Participaciones en Salud y del Sistema

	<p>General de Seguridad Social en Salud, sin perjuicio de las competencias de las entidades territoriales en la materia.</p> <p>42.8. Establecer los procedimientos y reglas para la intervención técnica y/o administrativa de las instituciones que manejan recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, sea para su liquidación o administración a través de la Superintendencia Nacional de Salud en los términos que señale el reglamento. El Gobierno Nacional en un término máximo de un año deberá expedir la reglamentación respectiva.</p> <p>42.9. Establecer las reglas y procedimientos para la liquidación de instituciones que manejan recursos del sector salud, que sean intervenidas para tal fin.</p> <p>42.10. Definir en el primer año de vigencia de la presente ley el Sistema Unico de Habilitación, el Sistema de Garantía de la Calidad y el Sistema Unico de Acreditación de Instituciones Prestadoras de Salud, Entidades Promotoras de Salud y otras Instituciones que manejan recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud.</p> <p>42.11. Establecer mecanismos y estrategias de participación social y promover el ejercicio pleno de los deberes y derechos de los ciudadanos en materia de salud.</p> <p>42.12. Definir las prioridades de la Nación y de las entidades territoriales en materia de salud pública y las acciones de obligatorio cumplimiento del Plan de Atención Básica (PAB), así como dirigir y coordinar la red nacional de laboratorios de salud pública, con la participación de las entidades territoriales.</p> <p>42.13 Adquirir, distribuir y garantizar el suministro oportuno de los biológicos del Plan Ampliado de Inmunizaciones (PAI), los insumos críticos para el control de vectores y los medicamentos para el manejo de los esquemas básicos de las enfermedades transmisibles y de control especial.</p> <p>42.14. Definir, implantar y evaluar la Política de Prestación de Servicios de Salud. En ejercicio de esta facultad regulará la oferta pública y privada de servicios, estableciendo las normas para controlar su crecimiento, mecanismos para la libre elección de prestadores por parte de los usuarios y la garantía de la calidad; así como la promoción de la organización de redes de prestación de servicios de salud, entre otros.</p> <p>42.15. Establecer, dentro del año siguiente a la vigencia de la presente ley, el régimen para la habilitación de las instituciones prestadoras de servicio de salud en lo relativo a la construcción, remodelación y la ampliación o creación de nuevos servicios en los ya existentes, de acuerdo con la red de prestación de servicios pública y privada existente en el ámbito del respectivo departamento o distrito, atendiendo criterios de eficiencia, calidad y suficiencia.</p> <p>42.16. Prestar los servicios especializados a través de las instituciones adscritas: Instituto Nacional de Cancerología, el Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta y los Sanatorios de Contratación y Agua de Dios, así como el reconocimiento y pago de los subsidios a la población enferma de Hansen, de conformidad con las disposiciones legales vigentes.</p> <p>La Nación definirá los mecanismos y la organización de la red cancerológica nacional y podrá concurrir en su financiación. Los Sanatorios de Agua de Dios y Contratación prestarán los servicios médicos especializados a los enfermos de Hansen.</p>
--	--

Los departamentos de Cundinamarca y Santander podrán contratar la atención especializada para vinculados y lo no contemplado en el POS-Subsidiado con los Sanatorios de Agua de Dios y Contratación.

42.17. Expedir la reglamentación para el control de la evasión y la elusión de los aportes al Sistema General de Seguridad Social en Salud y las demás rentas complementarias a la participación para salud que financian este servicio.

42.18. Reglamentar el uso de los recursos destinados por las entidades territoriales para financiar los tribunales seccionales de ética médica y odontológica;

42.19. Podrá concurrir en la financiación de las inversiones necesarias para la organización funcional y administrativa de la red de instituciones prestadoras de servicios de salud a su cargo.

42.20. Concurrir en la afiliación de la población pobre al régimen subsidiado mediante apropiaciones del presupuesto nacional, con un cuarto de punto (0.25) de lo aportado por los afiliados al régimen contributivo.

**Artículo 43. Competencias de los departamentos en salud.** Sin perjuicio de las competencias establecidas en otras disposiciones legales, corresponde a los departamentos, dirigir, coordinar y vigilar el sector salud y el Sistema General de Seguridad Social en Salud en el territorio de su jurisdicción, atendiendo las disposiciones nacionales sobre la materia. Para tal efecto, se le asignan las siguientes funciones:

43.1. De dirección del sector salud en el ámbito departamental.

43.1.1. Formular planes, programas y proyectos para el desarrollo del sector salud y del Sistema General de Seguridad Social en Salud en armonía con las disposiciones del orden nacional.

43.1.2. Adoptar, difundir, implantar, ejecutar y evaluar, en el ámbito departamental las normas, políticas, estrategias, planes, programas y proyectos del sector salud y del Sistema General de Seguridad Social en Salud, que formule y expida la Nación o en armonía con éstas.

43.1.3. Prestar asistencia técnica y asesoría a los municipios e instituciones públicas que prestan servicios de salud, en su jurisdicción.

43.1.4. Supervisar y controlar el recaudo y la aplicación de los recursos propios, los cedidos por la Nación y los del Sistema General de Participaciones con destinación específica para salud, y administrar los recursos del Fondo Departamental de Salud.

43.1.5. Vigilar y controlar el cumplimiento de las políticas y normas técnicas, científicas y administrativas que expida el Ministerio de Salud, así como las actividades que desarrollan los municipios de su jurisdicción, para garantizar el logro de las metas del sector salud y del Sistema General de Seguridad Social en Salud, sin perjuicio de las funciones de inspección y vigilancia atribuidas a las demás autoridades competentes.

43.1.6. Adoptar, implementar, administrar y coordinar la operación en su territorio del sistema integral de información en salud, así como generar y reportar la información requerida por el Sistema.

43.1.7. Promover la participación social y la promoción del ejercicio pleno de los deberes y derechos de los ciudadanos en materia de salud y de seguridad social en salud.

43.1.8. Financiar los tribunales seccionales de ética médica y odontológica y

	<p>vigilar la correcta utilización de los recursos.</p> <p>43.1.9. Promover planes, programas, estrategias y proyectos en salud para su inclusión en los planes y programas nacionales.</p> <p>43.1.10. Ejecutar las acciones inherentes a la atención en salud de las personas declaradas por vía judicial como inimputables por trastorno mental o inmadurez psicológica, con los recursos nacionales de destinación específica que para tal efecto transfiera la Nación.</p> <p>43.2. De prestación de servicios de salud</p> <p>43.2.1. Gestionar la prestación de los servicios de salud, de manera oportuna, eficiente y con calidad a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda, que resida en su jurisdicción, mediante instituciones prestadoras de servicios de salud públicas o privadas.</p> <p>43.2.2. Financiar con los recursos propios, si lo considera pertinente, con los recursos asignados por concepto de participaciones y demás recursos cedidos, la prestación de servicios de salud a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda y los servicios de salud mental.</p> <p>43.2.3. Adoptar, difundir, implantar, ejecutar y evaluar la Política de Prestación de Servicios de Salud, formulada por la Nación.</p> <p>43.2.4. Organizar, dirigir, coordinar y administrar la red de Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud públicas en el departamento.</p> <p>43.2.5. Concurrir en la financiación de las inversiones necesarias para la organización funcional y administrativa de la red de instituciones prestadoras de servicios de salud a su cargo.</p> <p>43.2.6. Efectuar en su jurisdicción el registro de los prestadores públicos y privados de servicios de salud, recibir la declaración de requisitos esenciales para la prestación de los servicios y adelantar la vigilancia y el control correspondiente.</p> <p>43.2.7. Preparar el plan bienal de inversiones públicas en salud, en el cual se incluirán las destinadas a infraestructura, dotación y equipos, de acuerdo con la Política de Prestación de Servicios de Salud.</p> <p>43.2.8. Vigilar el cumplimiento de las normas técnicas dictadas por la Nación para la construcción de obras civiles, dotaciones básicas y mantenimiento integral de las instituciones prestadoras de servicios de salud y de los centros de bienestar de anciano.</p> <p>43.3. De Salud Pública</p> <p>43.3.1. Adoptar, difundir, implantar y ejecutar la política de salud pública formulada por la Nación.</p> <p>43.3.2. Garantizar la financiación y la prestación de los servicios de laboratorio de salud pública directamente o por contratación.</p> <p>43.3.3. Establecer la situación de salud en el departamento y propender por su mejoramiento.</p> <p>43.3.4. Formular y ejecutar el Plan de Atención Básica departamental.</p> <p>43.3.5. Monitorear y evaluar la ejecución de los planes y acciones en salud pública de los municipios de su jurisdicción.</p> <p>43.3.6. Dirigir y controlar dentro de su jurisdicción el Sistema de Vigilancia en Salud Pública.</p> <p>43.3.7. Vigilar y controlar, en coordinación con el Instituto Nacional para la Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, Invima, y el Fondo Nacional de Estupefacientes, la producción, expendio, comercialización y distribución de medicamentos, incluyendo aquellos que causen dependencia o efectos psicoactivos potencialmente dañinos para la salud y sustancias</p>
--	--

potencialmente tóxicas.

43.3.8. Ejecutar las acciones de inspección, vigilancia y control de los factores de riesgo del ambiente que afectan la salud humana, y de control de vectores y zoonosis de competencia del sector salud, en coordinación con las autoridades ambientales, en los corregimientos departamentales y en los municipios de categorías 4ª, 5ª y 6ª de su jurisdicción.

43.3.9. Coordinar, supervisar y controlar las acciones de salud pública que realicen en su jurisdicción las Entidades Promotoras de Salud, las demás entidades que administran el régimen subsidiado, las entidades transformadas y adaptadas y aquellas que hacen parte de los regímenes especiales, así como las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud e instituciones relacionadas.

43.4. De Aseguramiento de la Población al Sistema General de Seguridad Social en Salud

43.4.1. Ejercer en su jurisdicción la vigilancia y el control del aseguramiento en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y en los regímenes de excepción definidos en la Ley 100 de 1993.

43.4.2. En el caso de los nuevos departamentos creados por la Constitución de 1991, administrar los recursos financieros del Sistema General de Participaciones en Salud destinados a financiar la afiliación al Régimen Subsidiado de la población pobre y vulnerable de los corregimientos departamentales, así como identificar y seleccionar los beneficiarios del subsidio y contratar su aseguramiento.

**Artículo 44. Competencias de los municipios.** Corresponde a los municipios dirigir y coordinar el sector salud y el Sistema General de Seguridad Social en Salud en el ámbito de su jurisdicción, para lo cual cumplirán las siguientes funciones, sin perjuicio de las asignadas en otras disposiciones:

44.1. De dirección del sector en el ámbito municipal:

44.1.1. Formular, ejecutar y evaluar planes, programas y proyectos en salud, en armonía con las políticas y disposiciones del orden nacional y departamental.

44.1.2. Gestionar el recaudo, flujo y ejecución de los recursos con destinación específica para salud del municipio, y administrar los recursos del Fondo Local de Salud.

44.1.3. Gestionar y supervisar el acceso a la prestación de los servicios de salud para la población de su jurisdicción.

44.1.4. Impulsar mecanismos para la adecuada participación social y el ejercicio pleno de los deberes y derechos de los ciudadanos en materia de salud y de seguridad social en salud.

44.1.5. Adoptar, administrar e implementar el sistema integral de información en salud, así como generar y reportar la información requerida por el Sistema.

44.1.6. Promover planes, programas, estrategias y proyectos en salud y seguridad social en salud para su inclusión en los planes y programas departamentales y nacionales.

44.2. De aseguramiento de la población al Sistema General de Seguridad Social en Salud

44.2.1. Financiar y cofinanciar la afiliación al Régimen Subsidiado de la población pobre y vulnerable y ejecutar eficientemente los recursos destinados a tal fin.

44.2.2. Identificar a la población pobre y vulnerable en su jurisdicción y seleccionar a los beneficiarios del Régimen Subsidiado, atendiendo las disposiciones que regulan la materia.

44.2.3. Celebrar contratos para el aseguramiento en el Régimen Subsidiado de la población pobre y vulnerable y realizar el seguimiento y control directamente o por medio de interventorías.

44.2.4. Promover en su jurisdicción la afiliación al Régimen Contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud de las personas con capacidad de pago y evitar la evasión y elusión de aportes.

44.3. De Salud Pública

44.3.1. Adoptar, implementar y adaptar las políticas y planes en salud pública de conformidad con las disposiciones del orden nacional y departamental, así como formular, ejecutar y evaluar el Plan de Atención Básica municipal.

44.3.2. Establecer la situación de salud en el municipio y propender por el mejoramiento de las condiciones determinantes de dicha situación. De igual forma, promoverá la coordinación, cooperación e integración funcional de los diferentes sectores para la formulación y ejecución de los planes, programas y proyectos en salud pública en su ámbito territorial.

44.3.3. Además de las funciones antes señaladas, los distritos y municipios de categoría especial, 1°, 2° y 3°, deberán ejercer las siguientes competencias de inspección, vigilancia y control de factores de riesgo que afecten la salud humana presentes en el ambiente, en coordinación con las autoridades ambientales.

44.3.3.1. Vigilar y controlar en su jurisdicción, la calidad, producción, comercialización y distribución de alimentos para consumo humano, con prioridad en los de alto riesgo epidemiológico, así como los de materia prima para consumo animal que representen riesgo para la salud humana.

44.3.3.2. Vigilar las condiciones ambientales que afectan la salud y el bienestar de la población generadas por ruido, tenencia de animales domésticos, basuras y olores, entre otros.

44.3.3.3. Vigilar en su jurisdicción, la calidad del agua para consumo humano; la recolección, transporte y disposición final de residuos sólidos; manejo y disposición final de radiaciones ionizantes, excretas, residuos líquidos y aguas servidas; así como la calidad del aire. Para tal efecto, coordinará con las autoridades competentes las acciones de control a que haya lugar.

44.3.4. Formular y ejecutar las acciones de promoción, prevención, vigilancia y control de vectores y zoonosis.

44.3.5. Ejercer vigilancia y control sanitario en su jurisdicción, sobre los factores de riesgo para la salud, en los establecimientos y espacios que puedan generar riesgos para la población, tales como establecimientos educativos, hospitales, cárceles, cuarteles, albergues, guarderías, ancianatos, puertos, aeropuertos y terminales terrestres, transporte público, piscinas, estadios, coliseos, gimnasios, bares, tabernas, supermercados y similares, plazas de mercado, de abasto público y plantas de sacrificio de animales, entre otros.

44.3.6. Cumplir y hacer cumplir en su jurisdicción las normas de orden sanitario previstas en la Ley 9ª de 1979 y su reglamentación o las que la modifiquen, adicionen o sustituyan.

**Parágrafo.** Los municipios certificados a 31 de julio de 2001 que hayan asumido la prestación de los servicios de salud, podrán continuar haciéndolo,

si cumplen con la reglamentación que se establezca dentro del año siguiente a la expedición de la presente ley. Ningún municipio podrá asumir directamente nuevos servicios de salud ni ampliar los existentes y están obligados a articularse a la red departamental.

**Artículo 45. Competencias en salud por parte de los Distritos.** Los distritos tendrán las mismas competencias que los municipios y departamentos, excepto aquellas que correspondan a la función de intermediación entre los municipios y la Nación.

La prestación de los servicios de salud en los distritos de Barranquilla, Cartagena y Santa Marta se articulará a la red de prestación de servicios de salud de los respectivos departamentos. En los mencionados distritos, el laboratorio departamental de salud pública cumplirá igualmente con las funciones de laboratorio distrital.

**Artículo 46. Competencias en Salud Pública.** La gestión en salud pública es función esencial del Estado y para tal fin la Nación y las entidades territoriales concurrirán en su ejecución en los términos señalados en la presente ley. Las entidades territoriales tendrán a su cargo la ejecución de las acciones de salud pública en la promoción y prevención dirigidas a la población de su jurisdicción.

Los distritos y municipios asumirán las acciones de promoción y prevención, que incluyen aquellas que a la fecha de entrar en vigencia la presente ley, hacían parte del Plan Obligatorio de Salud Subsidiado. Para tal fin, los recursos que financiaban estas acciones, se descontarán de la Unidad de Pago por Capitación del Régimen Subsidiado, en la proporción que defina el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, con el fin de financiar estas acciones. Exceptúase de lo anterior, a las Administradoras del Régimen Subsidiado Indígenas y a las Entidades Promotoras de Salud Indígenas.

Los municipios y distritos deberán elaborar e incorporar al Plan de Atención Básica las acciones señaladas en el presente artículo, el cual deberá ser elaborado con la participación de la comunidad y bajo la dirección del Consejo Territorial de Seguridad Social en Salud. A partir del año 2003, sin la existencia de este plan estos recursos se girarán directamente al departamento para su administración. Igual ocurrirá cuando la evaluación de la ejecución del plan no sea satisfactoria.

La prestación de estas acciones se contratará prioritariamente con las instituciones prestadoras de servicios de salud públicas vinculadas a la entidad territorial, de acuerdo con su capacidad técnica y operativa.

El Ministerio de Salud evaluará la ejecución de las disposiciones de este artículo tres años después de su vigencia y en ese plazo presentará un informe al Congreso y propondrá las modificaciones que se consideren necesarias.

**Artículo 47. Destino de los recursos del Sistema General de Participaciones para Salud.** Los recursos del Sistema General en Participaciones en salud se destinarán a financiar los gastos de salud, en los



siguientes componentes:

47.1. Financiación o cofinanciación de subsidios a la demanda, de manera progresiva hasta lograr y sostener la cobertura total.

47.2. Prestación del servicio de salud a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda.

47.3. Acciones de salud pública, definidos como prioritarios para el país por el Ministerio de Salud.

**Artículo 48. Financiación a la población pobre mediante subsidios a la demanda.** Los recursos del Sistema General de Participaciones destinados para la financiación de la población pobre mediante subsidios a la demanda, serán los asignados con ese propósito en la vigencia inmediatamente anterior, incrementados en la inflación causada y en el crecimiento real de los recursos del Sistema General de Participaciones para Salud.

Los recursos que forman parte del Sistema General de Participaciones de las Entidades Territoriales asignados a este componente, serán distribuidos entre distritos, municipios y corregimientos departamentales.

Estos recursos se dividirán por el total de la población pobre atendida en el país mediante subsidios a la demanda, en la vigencia anterior. El valor per cápita resultante se multiplicará por la población pobre atendida mediante subsidios a la demanda en la vigencia anterior, en cada ente territorial. La población atendida para los efectos del presente cálculo, será la del año anterior a aquel para el cual se realiza la distribución.

El resultado será la cuantía que corresponderá a cada distrito, municipio o corregimiento departamental.

Los recursos producto del crecimiento adicional a la inflación del Sistema General de Participaciones en Salud, serán destinados a financiar la nueva afiliación de la población por atender urbana y rural al Régimen Subsidiado, aplicando el criterio de equidad, entendido como un indicador que pondera el déficit de cobertura de la entidad territorial y su proporción de población por atender a nivel nacional, siempre que los recursos destinados a la prestación de los servicios de salud a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda mantengan por lo menos el mismo monto de la vigencia anterior, incrementado en la inflación.

**Parágrafo 1.** Los corregimientos departamentales de que trata este artículo, son aquellos pertenecientes a los nuevos departamentos creados por la Constitución de 1991. La población pobre atendida de estos corregimientos departamentales hará parte del cálculo de los recursos de que trata el presente artículo y dichos recursos serán administrados por el departamento correspondiente.

**Parágrafo 2.** La ampliación de cobertura de la población pobre mediante subsidios a la demanda, que se haga con recursos propios de las entidades territoriales, deberá financiarse con ingresos corrientes de libre destinación, con destinación específica para salud o con recursos de capital, cuando en este último caso, se garantice su continuidad como mínimo por cinco (5) años.

En ningún caso podrá haber ampliación de cobertura mientras no se garantice la continuidad de los recursos destinados a financiar a la población pobre mediante los subsidios a la demanda.

**Parágrafo 3.** Los municipios que al entrar en vigencia la presente ley, presenten coberturas de afiliación al régimen subsidiado inferiores al 50%, podrán destinar dos puntos porcentuales de la participación de propósito general para cofinanciar la ampliación de coberturas. Esta asignación estará acorde con las metas de cobertura fijadas por la Nación.

**Parágrafo 4.** La ampliación de cobertura también se realizará con recursos del Fosyga.

**Parágrafo 5.** Las autoridades territoriales están obligadas a hacer uso de la información que se derive de la actualización del instrumento de focalización que defina el Conpes. De no hacerlo, serán objeto de las sanciones disciplinarias, fiscales y penales a que haya lugar.

**Artículo 49.** Distribución de los recursos de la participación para la prestación del servicio de salud a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda. Para el cálculo de los recursos del componente destinado a la prestación de los servicios de salud a la población pobre, en lo no cubierto con subsidios a la demanda, se tomará el total de los recursos del Sistema General de Participaciones para salud en la respectiva vigencia y se le restarán los recursos liquidados para garantizar la financiación a la población pobre mediante subsidios a la demanda y los recursos destinados a financiar acciones de salud pública definidas como prioritarias por el Ministerio de Salud.

Para distribuir los recursos entre estas entidades territoriales, se tomará el monto total de los recursos para este componente, se dividirá por la población pobre por atender nacional ajustada por dispersión poblacional y por un factor de ajuste que pondere los servicios no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud Subsidiado. El valor per cápita así resultante, se multiplicará por la población pobre por atender de cada municipio, corregimiento departamental o distrito ajustada por dispersión poblacional y por un factor de ajuste que pondere los servicios no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud Subsidiado. La población atendida para los efectos del presente cálculo, será la del año anterior a aquel para el cual se realiza la distribución.

A cada departamento le corresponderá el 59% de los montos resultantes de efectuar los cálculos anteriormente descritos de los municipios y corregimientos departamentales de su jurisdicción, los cuales deberán destinarse para garantizar la atención en salud de los servicios diferentes a los de primer nivel de complejidad, con los mismos criterios que la Nación aplica en la distribución para este componente. El 41% restante se deberá destinar a financiar la atención en el primer nivel de complejidad de cada uno de los municipios y corregimientos de los respectivos departamentos.

Para los efectos del presente artículo se entiende como población pobre por atender, urbana y rural de cada distrito, municipio o corregimiento departamental, la población identificada como pobre por el Sistema de Identificación de Beneficiarios que defina el Conpes, no afiliada al régimen contributivo o a un régimen excepcional, ni financiada con recursos de

subsidios a la demanda.

Se entiende por dispersión poblacional, el resultado de dividir la extensión en kilómetros cuadrados de cada distrito o municipio entre la población urbana y rural del mismo. El ajuste se hará en favor de los municipios cuyo indicador esté por encima del promedio nacional, de acuerdo con un factor que determinará anualmente el Conpes.

Al departamento Archipiélago de San Andrés y Providencia se le aplicará el factor de ajuste que corresponda a las entidades cuya dispersión esté por encima del promedio nacional.

**Parágrafo 1.** Los recursos que corresponden a los servicios para atención en salud en el primer nivel de complejidad de los municipios que a 31 de julio de 2001 estaban certificados y hayan asumido la competencia para la prestación de los servicios de salud y continúen con ella en los términos de la presente ley, serán administrados por estos y la Nación se los girará directamente.

Para los municipios que a 31 de julio de 2001 estaban certificados, pero no habían asumido la competencia para la prestación de los servicios de salud, el respectivo departamento será el responsable de prestar los servicios de salud y administrar los recursos correspondientes.

**Parágrafo 2.** Una vez distribuidos a cada entidad territorial, los recursos para la prestación del servicio de salud a la población pobre por atender, en lo no cubierto con subsidios a la demanda, del valor total que corresponde a cada una de ellas, se descontarán los cuotas patronales para la afiliación y pago de los valores prestacionales de pensiones y cesantías del sector salud así como los aportes por cotizaciones en salud y por concepto de riegos profesionales que les corresponda.

La reducción de los costos laborales y de los aportes patronales que hayan realizado o realice cada entidad territorial, cuando fuere el caso, se destinarán a la prestación de servicios de salud de oferta o a la demanda, según lo defina el ente territorial que genere el ahorro.

**Parágrafo 3.** Los corregimientos departamentales de que trata este artículo, son aquellos pertenecientes a los nuevos departamentos creados por la Constitución de 1991. La población pobre por atender de estos corregimientos departamentales hará parte del cálculo de los recursos de que trata el presente artículo y dichos recursos serán administrados por el departamento correspondiente.

**Parágrafo 4.** Si por condiciones de acceso geográfico o funcional la población pobre por atender urbana y rural de los departamentos, distritos y municipios que hayan asumido la prestación del servicio de salud en forma directa, es remitida o demanda servicios de salud de otros departamentos o distritos; la entidad territorial responsable de la población remitida, deberá reconocer los costos de la prestación de servicios de salud a la red donde se presten tales servicios. El Gobierno en la reglamentación establecerá mecanismos para garantizar la eficiencia de esta disposición.

**Artículo 50. Recursos complementarios para el financiamiento de los subsidios a la demanda.** Los recursos de cofinanciación de la Nación

destinados a la atención en salud de la población pobre mediante subsidios a la demanda, deberán distribuirse entre los entes territoriales de acuerdo a las necesidades de cofinanciación de la afiliación alcanzada en la vigencia anterior, una vez descontados los recursos del Sistema General de Participaciones en Salud y los recursos propios destinados a financiar la continuidad de cobertura. El monto excedente deberá distribuirse para el financiamiento de la ampliación de cobertura entre los entes territoriales, de acuerdo a los criterios que establezca el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud.

Los recursos distribuidos por concepto de ampliación de cobertura para cada ente territorial, no podrán exceder los montos necesarios para alcanzar la cobertura total de la población por atender en dicho territorio, hasta que el total nacional se haya alcanzado.

Anualmente, la Nación establecerá la meta de ampliación de cobertura nacional para la vigencia siguiente, la cual deberá reflejarse en la apropiación de recursos presentada en el proyecto de Ley de Presupuesto.

**Artículo 51. Contratación de la prestación de servicios en el régimen subsidiado.** Las entidades que administran los recursos del Régimen Subsidiado de Salud contratarán y ejecutarán con las instituciones prestadoras de servicios de salud públicas del orden municipal o distrital de la entidad territorial sede del contrato no menos del 40% del valor de la Unidad de Pago por Capitación subsidiada efectivamente contratada por la respectiva entidad administradora del régimen subsidiado. En el caso de existir en el municipio o distrito respectivo hospitales públicos de mediana o alta complejidad del orden territorial dicha proporción no será menor al 50%. Todo lo anterior siempre y cuando la entidad territorial cuente con la oferta pública que le permita prestar los servicios a financiar con dichos porcentajes.

Para efectos de racionalizar los costos se tendrá como marco de referencia las tarifas establecidas por el Ministerio de Salud.

**Artículo 52. Distribución de los recursos para financiar las acciones de Salud Pública definidas como prioritarios para el país por el Ministerio de Salud.** Los recursos para financiar las acciones de salud pública, definidas como prioritarias para el país por el Ministerio de Salud, serán iguales a los asignados durante la vigencia anterior incrementados en la inflación causada y se distribuirán entre los distritos, municipios y corregimientos departamentales, de los nuevos departamentos creados por la Constitución de 1991, de acuerdo con la sumatoria de los valores correspondientes a la aplicación de los criterios de población, equidad y eficiencia administrativa, definidos así:

52.1. Población por atender. Es la población total de cada entidad territorial certificada por el DANE para el respectivo año y se distribuirá entre los distritos, municipios y corregimientos de acuerdo con su población.

52.2. Equidad. Es el peso relativo que se asigna a cada entidad territorial, de acuerdo con su nivel de pobreza y los riesgos en salud pública.

52.3. Eficiencia administrativa. Es el mayor o menor cumplimiento en metas prioritarias de salud pública, medidas por indicadores trazadores.

Los recursos para financiar los eventos de salud pública, se distribuirán de acuerdo con los criterios antes señalados así: 40% por población por atender, 50% por equidad y 10% por eficiencia administrativa, entendiéndose que ésta existe, cuando se hayan logrado coberturas útiles de vacunación.

Los departamentos recibirán el 45% de los recursos destinados a este componente, para financiar los eventos de salud pública de su competencia, para la operación y mantenimiento de los laboratorios de salud pública, y el 100% de los asignados a los corregimientos departamentales.

Los municipios y distritos recibirán el 55% de los recursos asignados a este componente, con excepción del Distrito Capital que recibirá el 100%.

**Artículo 53. Transferencias de los recursos.** La apropiación de los recursos del Sistema General de Participaciones para salud se hará sobre la base del 100% del aforo que aparezca en la Ley de Presupuesto.

Los giros se deberán efectuar en los diez (10) primeros días del mes siguiente al que corresponde la transferencia, a los fondos que para el efecto deben crear y organizar las entidades territoriales.

Los giros correspondientes a los aportes patronales se harán directamente a la entidad u organismo que administra las pensiones, cesantías, salud y riesgos profesionales del sector salud de las entidades territoriales, en la forma y oportunidad que señale el reglamento.

**Artículo 54. Organización y consolidación de redes.** El servicio de salud a nivel territorial deberá prestarse mediante la integración de redes que permitan la articulación de las unidades prestadoras de servicios de salud, la utilización adecuada de la oferta en salud y la racionalización del costo de las atenciones en beneficio de la población, así como la optimización de la infraestructura que la soporta.

La red de servicios de salud se organizará por grados de complejidad relacionados entre sí mediante un sistema de referencia y contrarreferencia que provea las normas técnicas y administrativas con el fin de prestar al usuario servicios de salud acordes con sus necesidades, atendiendo los requerimientos de eficiencia y oportunidad, de acuerdo con la reglamentación que para tales efectos expida el Ministerio de Salud.

**Parágrafo 1.** Para garantizar la efectiva organización y operación de los servicios de salud a través de redes, los planes de inversión de las instituciones prestadoras de salud públicas deberán privilegiar la integración de los servicios. Para el conjunto de servicios e instalaciones que el Ministerio de Salud defina como de control especial de oferta, las Instituciones Prestadoras de Salud, sean públicas o privadas, requerirán de la aprobación de sus proyectos de inversión por el Ministerio de Salud.

**Parágrafo 2.** Defínase un plazo de cuatro (4) años después de la vigencia de la presente Ley para la evaluación de la vulnerabilidad sísmica de las instituciones prestadoras de servicios de salud. Una vez culminada la

evaluación cada entidad contará con cuatro (4) años para ejecutar las acciones de intervención o reforzamiento estructural que se requieran de acuerdo a las normas que regulan la materia.

**Parágrafo 3.** El Gobierno Nacional podrá otorgar préstamos condonables a las entidades territoriales con el fin de adelantar el programa de organización y modernización de redes, los cuales serán considerados como gastos de inversión del sector. Estos créditos no computarán dentro de los indicadores de solvencia y sostenibilidad de la Ley 358 de 1997, mientras la entidad que los reciba cumpla con los requisitos que el Gobierno Nacional establezca para su condonación. Para estos efectos, las rentas de la Participación para Salud, podrán ser pignoradas a la Nación.

**Artículo 55. Dirección y prestación de los servicios de salud.** En la dirección y prestación de los servicios de salud, por parte de los departamentos, distritos y municipios, deberán observarse las siguientes reglas:

55.1. Adecuar y orientar su estructura administrativa, técnica y de gestión, para el ejercicio de las competencias asignadas, que deberán cumplirse con recursos del Sistema General de Participaciones destinados a salud y con recursos propios, y

55.2. Disponer de un sistema que genere información periódica sobre el manejo presupuestal y contable de los recursos destinados a salud.

**Artículo 57. Fondos de Salud.** Las entidades territoriales, para la administración y manejo de los recursos del Sistema General de Participaciones y de todos los demás recursos destinados al sector salud, deberán organizar un fondo departamental, distrital o municipal de salud, según el caso, que se manejará como una cuenta especial de su presupuesto, separada de las demás rentas de la entidad territorial y con unidad de caja al interior del mismo, conservando un manejo contable y presupuestal independiente y exclusivo, que permita identificar con precisión el origen y destinación de los recursos de cada fuente. En ningún caso, los recursos destinados a la salud podrán hacer unidad de caja con las demás rentas de la entidad territorial. El manejo contable de los fondos de salud debe regirse por las disposiciones que en tal sentido expida la Contaduría General de la Nación.

Los recursos del régimen subsidiado no podrán hacer unidad de caja con ningún otro recurso.

A los fondos departamentales, distritales o municipales de salud deberán girarse todas las rentas nacionales cedidas o transferidas con destinación específica para salud, los recursos libremente asignados para la salud por el ente territorial, la totalidad de los recursos recaudados en el ente territorial respectivo que tengan esta destinación, los recursos provenientes de cofinanciación destinados a salud, y en general los destinados a salud, que deban ser ejecutados por la entidad territorial.

**Parágrafo 1.** Para vigilar y controlar el recaudo y adecuada destinación de los ingresos del Fondo de Salud, la Contraloría General de la República deberá

exigir la información necesaria a las entidades territoriales y demás entes, organismos y dependencias que generen, recauden o capten recursos destinados a la salud.

El control y vigilancia de la generación, flujo y aplicación de los recursos destinados a la salud está a cargo de la Superintendencia Nacional de Salud y se tendrá como control ciudadano en la participación en el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, con voz pero sin voto. El Gobierno reglamentará la materia.

**Parágrafo 2.** Sólo se podrán realizar giros del Sistema General de Participaciones a los fondos de salud.

**Artículo 58. De los aportes patronales.** Las sumas correspondientes a los recursos que las entidades territoriales y sus entes descentralizados, deben destinar como aportes patronales de los empleados del sector salud, que se venían financiando con los recursos del situado fiscal, deberán ser pagadas con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones de salud y deben ser giradas directamente por la Nación a los Fondos de Pensiones y Cesantías, Administradoras de Riesgos Profesionales y a las Entidades Promotoras de Salud a las cuales se encuentren afiliados los trabajadores.

Los recursos a los que se refiere el presente artículo se presupuestarán y contabilizarán sin situación de fondos, por parte de las entidades territoriales y sus entes descentralizados.

**Parágrafo.** Cuando una entidad beneficiaria del Sistema General de Participaciones, haya registrado en los años anteriores a la vigencia de la presente ley, excedentes por el pago de aportes patronales deberá destinarlos así:

- a) A sanear el pago de los aportes patronales para cesantías, pensiones, salud y riesgos profesionales causados a partir de 1994, de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida el Ministerio de Salud;
- b) Una vez efectuado el saneamiento de los aportes patronales, los saldos existentes podrán ser solicitados por la entidad territorial y adicionados a su presupuesto para financiar la prestación de servicios de salud a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda, de acuerdo con el reglamento que expida el Ministerio de Salud.

**Artículo 59. Rentas cedidas y gastos de funcionamiento.** Adiciónase al artículo 42 de la Ley 643 de 2001 el siguiente parágrafo:

“**Parágrafo 4.** Del 80% contemplado en el literal a) del artículo 42 de la Ley 643 de 2001, los departamentos de Amazonas, Arauca, Caquetá, Casanare, Guainía, Guaviare, Putumayo, Vaupés y Vichada, podrán destinar hasta un cuarenta por ciento (40%) para cubrir los gastos de funcionamiento de las secretarías o direcciones seccionales de salud, mientras éstas mantengan la doble característica de ser administradoras y prestadoras de servicios de salud en su jurisdicción”.

**Artículo 60. Financiación de las direcciones territoriales de salud.** Los gastos de funcionamiento de las dependencias y organismos de dirección de

los departamentos, distritos y municipios podrán financiarse con sus ingresos corrientes de libre destinación y podrán destinar hasta un 25% de las rentas cedidas para tal fin.

No menos del veinte por ciento (20%) del monto de las rentas cedidas que se destinen a gastos de funcionamiento, podrán financiar las funciones de asesoría y asistencia técnica, inspección, vigilancia y control del Régimen Subsidiado y salud pública, de acuerdo con las competencias establecidas en el artículo 44 de la presente ley. En caso de no acreditar la capacidad técnica establecida o que sus resultados no sean satisfactorios, según evaluación y supervisión realizada por la Superintendencia Nacional de Salud, el Departamento contratará dichos procesos con entidades externas.

Se excluyen de lo dispuesto en este artículo los departamentos de Amazonas, Arauca, Caquetá, Casanare, Guainía, Guaviare, Putumayo, Vaupés y Vichada, los cuales se rigen por lo dispuesto en el artículo 59.

En ningún caso se podrá financiar gastos de funcionamiento con recursos provenientes del Sistema General de Participaciones.

**Artículo 65. Planes bienales de inversiones en salud.** Las secretarías de salud departamentales y distritales prepararán cada dos años un plan bienal de inversiones públicas y privadas en salud, en el cual se incluirán las destinadas a infraestructura, dotación o equipos biomédicos que el Ministerio de Salud determine que sean de control especial.

Estos planes se iniciarán con la elaboración de un inventario completo sobre la oferta existente en la respectiva red, y deberán presentarse a los Consejos Territoriales de Seguridad Social en Salud. Los Planes bienales deberán contar con la aprobación del Ministerio de Salud, para que se pueda iniciar cualquier obra o proceso de adquisición de bienes o servicios contemplado en ellos.

No podrán realizarse inversiones en infraestructura, dotación o equipos, que no se encuentren en el plan bienal de inversiones en salud. Sin perjuicio de las sanciones administrativas a que hubiere lugar, la institución pública que realice inversiones por fuera del plan bienal, no podrá financiar con recursos del Sistema General de Participaciones el costo de la inversión o el de operación y funcionamiento de los nuevos servicios. Cuando las instituciones privadas realicen inversiones por fuera del plan bienal, no podrán ser contratadas con recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

El plan bienal de inversiones definirá la infraestructura y equipos necesarios en las áreas que el Ministerio de Salud defina como de control de oferta. Las instituciones públicas o privadas que realicen inversiones en estas áreas no previstas en el plan bienal, serán sancionadas. Los gerentes y las juntas directivas de las instituciones públicas podrán ser destituidos por mala conducta y las instituciones privadas no podrán ser contratadas con recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

**Artículo 69. Período de transición.** Se fija un período de transición de dos



(2) años contados a partir de la vigencia de la presente ley, para la aplicación plena de las fórmulas de distribución de recursos aquí establecidas y para disponer de la información necesaria que permita la aplicación permanente de los criterios de distribución establecidos.

Durante este período, los departamentos, distritos y municipios deberán preparar, consolidar y enviar al Ministerio de Salud, la información relacionada con todas las modalidades de prestación del servicio de salud en su jurisdicción y la información adicional que se requiera.

**Artículo 70. Distribución inicial por componente de los recursos del Sistema General de Participaciones.** Para el año 2002, los recursos producto del crecimiento adicional a la inflación, del Sistema General de Participaciones en Salud, serán destinados a financiar la nueva afiliación de la población pobre mediante subsidios a la demanda, aplicando el criterio de equidad, entendido como un indicador que pondera el déficit de cobertura del Régimen Subsidiado de la entidad territorial y su proporción de población por atender a nivel nacional, siempre que los recursos destinados a la prestación de los servicios de salud a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda, mantengan el mismo monto de la vigencia anterior, incrementado en la inflación causada.

Para el mismo año, los recursos del Sistema General de Participaciones en Salud, una vez descontado el monto señalado en el inciso anterior, se distribuirán para financiar la población atendida por el Régimen Subsidiado en Salud, mediante subsidios a la demanda; para la prestación del servicio de salud a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda y para las acciones de salud pública, definidos como prioritarios para el país por el Ministerio de Salud, de acuerdo a la participación del gasto financiado con transferencias para cada componente, en el total de las transferencias en el año 2001.

Para el año 2003 la distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones entre componentes será igual al monto destinado a cada uno en la vigencia anterior, incrementado en la inflación causada. Los recursos producto del crecimiento adicional a la inflación del Sistema General de Participaciones en Salud, serán destinados durante el período de transición a financiar la nueva afiliación de la población por atender urbana y rural al régimen subsidiado, aplicando el criterio de equidad en los términos señalados en el presente artículo y siempre que los recursos destinados a la prestación de los servicios de salud a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda, mantengan el mismo monto de la vigencia anterior, incrementado en la inflación causada.

Para la distribución de los recursos durante estas vigencias fiscales entre las entidades territoriales se aplicarán las fórmulas generales establecidas en la presente ley para la distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones para Salud.

Los recursos de cofinanciación de la Nación destinados a la atención en salud de la población pobre mediante subsidios a la demanda, contribuirán a

garantizar la continuidad de la población afiliada al Régimen Subsidiado en la vigencia anterior al inicio del periodo de transición definido en la presente ley, una vez descontados por cada entidad territorial los recursos del Sistema General de Participaciones para salud y los recursos propios destinados a financiar la continuidad de cobertura. El monto excedente deberá distribuirse para el financiamiento de la ampliación de cobertura entre los entes territoriales, de acuerdo con los criterios que establezca el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud.

Anualmente la Nación establecerá la meta de ampliación de cobertura nacional para la vigencia siguiente, la cual deberá reflejarse en la apropiación de recursos presentada en el proyecto de ley de presupuesto.

Después del período de transición, el Sistema General de Seguridad Social en Salud deberá recuperar la meta de lograr aseguramiento universal de la población. El Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud deberá definir, antes de diciembre del año 2003, el plan de generación y reasignación de recursos para lograrlo.

**Parágrafo 1.** Teniendo en cuenta que al entrar en vigencia la presente ley, existen recursos nacionales cedidos a los departamentos que financiaban la afiliación al régimen subsidiado y que es necesario garantizar la sostenibilidad de la cobertura alcanzada durante el año 2001 con cargo a éstos, se incluye en el cálculo del componente para la financiación de la población atendida por el régimen subsidiado, los recursos cedidos destinados a demanda durante la vigencia fiscal 2001. Estos se descontarán de los destinados a financiar la prestación de servicios de salud a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda.

**Parágrafo 2.** Durante el año 2002 la distribución de los recursos para las acciones de salud pública, definidas como prioritarias para el país por el Ministerio de Salud, asignados por eficiencia administrativa, será proporcional a la población susceptible de ser vacunada.

**Artículo 71. De la metodología para la asignación de recursos.** Durante el período de transición se entiende como población por atender urbana y rural la población total menos la población asegurada en los regímenes contributivo, subsidiado o excepcionales.

Se entiende por dispersión poblacional el resultado de dividir la extensión en kilómetros cuadrados de cada distrito o municipio entre la población urbana y rural del mismo. El ajuste se hará en favor de los municipios cuyo indicador esté por encima del promedio nacional, de acuerdo a un factor que determinará anualmente el Conpes.

Al departamento Archipiélago de San Andrés y Providencia se le aplicará el factor de ajuste que le corresponda a las entidades cuya dispersión esté por encima del promedio nacional.

Durante el período de transición los municipios deberán identificar la población pobre y vulnerable afiliada y no afiliada al Sistema General de Seguridad Social en Salud, a través de la metodología definida por el Conpes, financiada

con recursos de la Nación.

**Artículo 72. Inspección, vigilancia y control.** El Gobierno Nacional adoptará dentro de los seis meses siguientes a la promulgación de la presente ley, normas que reglamenten la estructura y funciones para el desarrollo la inspección, vigilancia y control del sector salud y del Sistema General de Seguridad Social en Salud, conforme a las competencias definidas en la presente Ley, con el fin de fortalecer la capacidad técnica, financiera, administrativa y operativa de las entidades que ejercen estas funciones, con el concurso de los diferentes niveles territoriales. En ningún caso lo dispuesto en este artículo conllevará la creación de nuevas entidades.

**Artículo 73. Competencias de la Nación en otros sectores.** Corresponde a la Nación, además de las funciones señaladas en la Constitución y sin perjuicio de las asignadas en otras normas, las siguientes competencias:

73.1. Formular las políticas y objetivos de desarrollo del país, promoviendo su articulación con las de las entidades territoriales.

73.2. Asesorar y prestar asistencia técnica a las entidades territoriales.

73.3. Distribuir los recursos del Sistema General de Participaciones y ejercer las labores de seguimiento y evaluación del mismo.

73.4. Ejercer el seguimiento y la evaluación de los planes, programas y proyectos desarrollados por las entidades territoriales con los recursos del Sistema General de Participaciones y publicar los resultados obtenidos para facilitar el control social.

73.5. Intervenir en los términos señalados en la ley a las entidades territoriales.

73.6. Ejercer las labores de inspección y vigilancia de las políticas públicas sectoriales y vigilar su cumplimiento.

73.7. Promover los mecanismos de participación ciudadana en todos los niveles de la administración pública.

73.8. Dictar las normas científicas, técnicas y administrativas para la organización y prestación de los servicios que son responsabilidad del Estado.

73.9 Los demás que se requieran en desarrollo de las funciones de administración, distribución y control del Sistema General de Participaciones.

**Artículo 74. Competencias de los Departamentos en otros sectores.** Los Departamentos son promotores del desarrollo económico y social dentro de su territorio y ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios.

Sin perjuicio de las establecidas en otras normas, corresponde a los Departamentos el ejercicio de las siguientes competencias:

74.1. Planificar y orientar las políticas de desarrollo y de prestación de servicios públicos en el departamento y coordinar su ejecución con los municipios.

74.2. Promover, financiar o cofinanciar proyectos nacionales, departamentales o municipales de interés departamental.

74.3. Administrar los recursos cedidos por la Nación, atendiendo su

	<p>destinación legal cuando la tengan.</p> <p>74.4. Promover la armonización de las actividades de los Municipios entre sí, con el Departamento y con la Nación.</p> <p>74.5. Asesorar y prestar asistencia técnica, administrativa y financiera a los Municipios y a las instituciones de prestación de servicios para el ejercicio de las competencias asignadas por la ley, cuando a ello haya lugar.</p> <p>74.6. Realizar el seguimiento y la evaluación de la acción de los municipios y de la prestación de los servicios a cargo de estos e informar los resultados de la evaluación y seguimiento a la Nación, autoridades locales y a la comunidad.</p> <p>74.7. Promover y fomentar la participación de las entidades privadas, comunitarias y sin ánimo de lucro en la prestación de los servicios que deben prestarse en el departamento.</p> <p>74.8. Adelantar la construcción y la conservación de todos los componentes de la infraestructura de transporte que les corresponda.</p> <p>74.9. Desarrollar y ejecutar programas y políticas para el mantenimiento del medio ambiente y los recursos naturales renovables.</p> <p>74.10. Coordinar y dirigir con la colaboración de las Corporaciones Autónomas Regionales, las actividades de control y vigilancia ambientales intermunicipales, que se realicen en el territorio del departamento.</p> <p>74.11. Organizar sistemas de coordinación de las entidades prestadoras de servicios públicos y promover, cuando razones técnicas y económicas lo aconsejen, la organización de asociaciones de municipios para la prestación de servicios públicos, o la celebración de convenios para el mismo efecto.</p> <p>74.12. Coordinar acciones entre los municipios orientadas a desarrollar programas y actividades que permitan fomentar la práctica del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre en el territorio departamental.</p> <p>74.13. Coordinar acciones entre los municipios orientadas a desarrollar programas y actividades que permitan fomentar las artes en todas sus expresiones y demás manifestaciones simbólicas expresivas.</p> <p>74.14. En materia de orden público, seguridad, convivencia ciudadana y protección del ciudadano.</p> <p>74.14.1. Apoyar con recursos la labor que realiza la fuerza pública en su jurisdicción.</p> <p>74.14.2. Preservar y mantener el orden público en su jurisdicción atendiendo las políticas que establezca el Presidente de la República.</p> <p>74.15. Participar en la promoción del empleo y la protección de los desempleados.</p> <p><b>Artículo 75. Competencias de los distritos.</b> Los distritos tendrán las mismas competencias que los municipios y departamentos, excepto aquellas que correspondan a la función de intermediación con los municipios y la Nación.</p> <p><b>Artículo 76. Competencias del municipio en otros sectores.</b> Además de las establecidas en la Constitución y en otras disposiciones, corresponde a los Municipios, directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y en especial ejercer las siguientes competencias:</p> <p>76.1. Servicios Públicos</p> <p>Realizar directamente o a través de terceros en materia de servicios públicos</p>
--	---

	<p>además de las competencias establecidas en otras normas vigentes la construcción, ampliación rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura de servicios públicos.</p> <p>76.2. En materia de vivienda</p> <p>76.2.1. Participar en el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social.</p> <p>76.2.2. Promover y apoyar programas o proyectos de vivienda de interés social, otorgando subsidios para dicho objeto, de conformidad con los criterios de focalización nacionales, si existe disponibilidad de recursos para ello.</p> <p>76.3. En el sector agropecuario</p> <p>76.3.1. Promover, participar y/o financiar proyectos de desarrollo del área rural.</p> <p>76.3.2. Prestar, directa o indirectamente el servicio de asistencia técnica agropecuaria.</p> <p>76.3.3. Promover mecanismos de asociación y de alianzas de pequeños y medianos productores.</p> <p>76.4. En materia de transporte</p> <p>76.4.1. Construir y conservar la infraestructura municipal de transporte, las vías urbanas, suburbanas, veredales y aquellas que sean propiedad del municipio, las instalaciones portuarias, fluviales y marítimas, los aeropuertos y los terminales de transporte terrestre, en la medida que sean de su propiedad o cuando éstos le sean transferidos directa o indirectamente. Las vías urbanas que forman parte de las carreteras nacionales seguirán a cargo de la Nación.</p> <p>76.4.2. Planear e identificar prioridades de infraestructura de transporte en su jurisdicción y desarrollar alternativas viables.</p> <p>76.5. En materia ambiental</p> <p>76.5.1. Tomar las medidas necesarias para el control, la preservación y la defensa del medio ambiente en el municipio, en coordinación con las corporaciones autónomas regionales.</p> <p>76.5.2. Promover, participar y ejecutar programas y políticas para mantener el ambiente sano.</p> <p>76.5.3. Coordinar y dirigir, con la asesoría de las Corporaciones Autónomas Regionales, las actividades permanentes de control y vigilancia ambientales, que se realicen en el territorio del municipio.</p> <p>76.5.4. Ejecutar obras o proyectos de descontaminación de corrientes o depósitos de agua afectados por vertimientos, así como programas de disposición, eliminación y reciclaje de residuos líquidos y sólidos y de control a las emisiones contaminantes del aire.</p> <p>76.5.5. Promover, cofinanciar o ejecutar, en coordinación con otras entidades públicas, comunitarias o privadas, obras y proyectos de irrigación, drenaje, recuperación de tierras, defensa contra las inundaciones y regulación de cauces o corrientes de agua.</p> <p>76.5.6. Realizar las actividades necesarias para el adecuado manejo y aprovechamiento de cuencas y microcuencas hidrográficas.</p> <p>76.5.7. Prestar el servicio de asistencia técnica y realizar transferencia de tecnología en lo relacionado con la defensa del medio ambiente y la protección de los recursos naturales.</p>
--	--

	<p>76.6. En materia de centros de reclusión Los municipios en coordinación con el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Inpec, podrán apoyar la creación, fusión o supresión, dirección, organización, administración, sostenimiento y vigilancia de las cárceles para las personas detenidas preventivamente y condenadas por contravenciones que impliquen privación de la libertad.</p> <p>76.7. En deporte y recreación 76.7.1. Planear y desarrollar programas y actividades que permitan fomentar la práctica del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la educación física en su territorio. 76.7.2. Construir, administrar, mantener y adecuar los respectivos escenarios deportivos. 76.7.3. Cooperar con otros entes deportivos públicos y privados para el cumplimiento de los objetivos previstos en la ley.</p> <p>76.8. En cultura 76.8.1. Fomentar el acceso, la innovación, la creación y la producción artística y cultural en el municipio. 76.8.2. Apoyar y fortalecer los procesos de información, investigación, comunicación y formación y las expresiones multiculturales del municipio. 76.8.3. Apoyar la construcción, dotación, sostenimiento y mantenimiento de la infraestructura cultural del municipio y su apropiación creativa por parte de las comunidades; y proteger el patrimonio cultural en sus distintas expresiones y su adecuada incorporación al crecimiento económico y a los procesos de construcción ciudadana. 76.8.4. Apoyar el desarrollo de las redes de información cultural y bienes, servicios e instituciones culturales (museos, bibliotecas, archivos, bandas, orquestas, etc.), así como otras iniciativas de organización del sector cultural. 76.8.5. Formular, orientar y ejecutar los planes, programas, proyectos y eventos municipales teniendo como referencia el Plan Decenal de Cultura.</p> <p>76.9. En prevención y atención de desastres Los municipios con la cofinanciación de la Nación y los departamentos podrán: 76.9.1. Prevenir y atender los desastres en su jurisdicción. 76.9.2. Adecuar las áreas urbanas y rurales en zonas de alto riesgo y reubicación de asentamientos.</p> <p>76.10. En materia de promoción del desarrollo 76.10.1. Promover asociaciones y concertar alianzas estratégicas para apoyar el desarrollo empresarial e industrial del municipio y en general las actividades generadoras de empleo. 76.10.2. Promover la capacitación, apropiación tecnológica avanzada y asesoría empresarial.</p> <p>76.11. Atención a grupos vulnerables Podrán establecer programas de apoyo integral a grupos de población vulnerable, como la población infantil, ancianos, desplazados o madres cabeza de hogar.</p>
--	---

	<p>76.12. Equipamiento municipal Construir, ampliar y mantener la infraestructura del edificio de la Alcaldía, las plazas públicas, el cementerio, el matadero municipal y la plaza de mercado y los demás bienes de uso público, cuando sean de su propiedad.</p> <p>76.13. Desarrollo comunitario Promover mecanismos de participación comunitaria para lo cual podrá convocar, reunir y capacitar a la comunidad.</p> <p>76.14. Fortalecimiento institucional</p> <p>76.14.1. Realizar procesos integrales de evaluación institucional y capacitación, que le permitan a la administración local mejorar su gestión y adecuar su estructura administrativa, para el desarrollo eficiente de sus competencias, dentro de sus límites financieros.</p> <p>76.14.2. Adelantar las actividades relacionadas con la reorganización de la administración local con el fin de optimizar su capacidad para la atención de sus competencias constitucionales y legales, especialmente: El pago de indemnizaciones de personal originadas en programas de saneamiento fiscal y financiero por el tiempo de duración de los mismos; y, el servicio de los créditos que se contraten para ese propósito.</p> <p>76.14.3. Financiar los gastos destinados a cubrir el déficit fiscal, el pasivo laboral y el pasivo prestacional, existentes a 31 de diciembre de 2000, siempre y cuando tales gastos se encuentren contemplados en programas de saneamiento fiscal y financiero, con el cumplimiento de todos los términos y requisitos establecidos en la Ley 617 de 2000 y sus reglamentos.</p> <p>76.14.4. Cofinanciar cada dos años con la Nación la actualización del instrumento Sisbén o el que haga sus veces.</p> <p>76.15. En justicia Los municipios podrán financiar las inspecciones de policía para la atención de las contravenciones y demás actividades de policía de competencia municipal.</p> <p>76.16. En materia de orden público, seguridad, convivencia ciudadana y protección del ciudadano.</p> <p>76.16.1. Apoyar con recursos la labor que realiza la fuerza pública en su jurisdicción.</p> <p>76.16.2. Preservar y mantener el orden público en su jurisdicción, atendiendo las políticas que establezca el Presidente de la República.</p> <p>76.17. Restaurantes escolares Corresponde a los distritos y municipios garantizar el servicio de restaurante para los estudiantes de su jurisdicción, en desarrollo de esta competencia deberán adelantar programas de alimentación escolar con los recursos descontados para tal fin de conformidad con establecido en artículo 2°, parágrafo 2° de la presente ley, sin detrimento de los que destina el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar a este tipo de programas u otras agencias públicas o privadas. La ejecución de los recursos para restaurantes escolares se programará con el concurso de los rectores y directores de las instituciones educativas. Estos recursos se distribuirán conforme a fórmula para la distribución de</p>
--	---

recursos de la participación de propósito general.

76.18. En empleo

Promover el empleo y la protección a los desempleados.

**Artículo 77. Beneficiarios de la Participación de Propósito General.** Los recursos de la participación de propósito general serán asignados a los municipios, distritos, el departamento archipiélago de San Andrés y Providencia, conforme al artículo 310 de la Constitución Política.

**Artículo 78. Destino de los recursos de la participación de propósito general.** Los municipios clasificados en las categorías 4ª, 5ª y 6ª, podrán destinar libremente, para inversión u otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un veintiocho por ciento (28%) de los recursos que perciban por la Participación de Propósito General.

El total de los recursos de la participación de propósito general asignado a los municipios de categorías Especial, 1ª, 2ª y 3ª; el 72% restante de los recursos de la participación de propósito general para los municipios de categoría 4ª, 5ª o 6ª; y el 100% de los recursos asignados de la participación de propósito general al departamento archipiélago de San Andrés y Providencia, se deberán destinar al desarrollo y ejecución de las competencias asignadas en la presente ley.

Del total de dichos recursos, las entidades territoriales destinarán el 41% para el desarrollo y ejecución de las competencias asignadas en agua potable y saneamiento básico. Los recursos para el sector agua potable y saneamiento básico se destinarán a la financiación de inversiones en infraestructura, así como a cubrir los subsidios que se otorguen a los estratos subsidiables de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 142 de 1994.

El cambio de destinación de estos recursos estará condicionado a la certificación que expida la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional, en el sentido que el municipio o distrito tienen:

- a) Coberturas reales superiores a noventa por ciento (90%) en acueducto y ochenta y cinco por ciento (85%) en alcantarillado;
- b) Equilibrio financiero entre las contribuciones y los subsidios otorgados a los estratos subsidiables, de acuerdo con la Ley 142 de 1994 o aquellas que la modifiquen o adiciones;
- c) Que existan por realizar obras de infraestructura en agua potable y saneamiento básico en el territorio del municipio o distrito, adicionales a las tarifas cobradas a los usuarios.

La ejecución de los recursos de la participación de propósito general deberá realizarse de acuerdo a programas y proyectos prioritarios de inversión viables incluidos en los presupuestos.

**Parágrafo 1.** Con los recursos de la participación de propósito general podrá cubrirse el servicio de la deuda originado en el financiamiento de proyectos



de inversión física, adquirida en desarrollo de las competencias de los municipios. Para el desarrollo de los mencionados proyectos se podrán pignorar los recursos de la Participación de propósito general.

**Parágrafo 2.** Las transferencias de libre disposición podrán destinarse a subsidiar empleo o desempleo, en la forma y modalidades que reglamente el Gobierno Nacional.

**Parágrafo 3.** Del total de los recursos de Propósito General destinase el 10% para el deporte, la recreación y la cultura: 7% para el deporte y la recreación y 3% a la cultura.

**Artículo 79. Criterios de distribución de los recursos de la participación de propósito general.** Los recursos de la Participación de Propósito General serán distribuidos de la siguiente manera:

79.1. 40% según la pobreza relativa, para ello se tomará el grado de pobreza de cada distrito o municipio medido con el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, NBI, o el indicador que lo sustituya determinado por el DANE, en relación con el nivel de pobreza relativa nacional.

79.2. 40% en proporción a la población urbana y rural, para lo cual se tomará la población urbana y rural del distrito o municipio en la respectiva vigencia y su proporción sobre la población urbana y rural total del país, según los datos de población certificados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, que deberán tener en cuenta la información sobre la población desplazada.

79.3. 10% por eficiencia fiscal, entendida como el crecimiento promedio de los ingresos tributarios per cápita de las tres últimas vigencias fiscales. La información sobre la ejecución de ingresos tributarios será la informada por la entidad territorial y refrendada por el Contador General antes del 30 de junio de cada año.

79.4. 10% por eficiencia administrativa, entendida como el incentivo al distrito o municipio que conserve o aumente su relación de inversión, con ingresos corrientes de libre destinación, por persona, en dos vigencias sucesivas. La información para la medición de este indicador, será la remitida por el municipio y refrendada por el Contador General antes del 30 de junio de cada año. Adicionalmente los municipios que demuestren que mantienen actualizado el Sistema de Información de Beneficiarios Sisbén o el que haga sus veces, tendrán derecho a una ponderación adicional en dicho indicador, de conformidad con la metodología que apruebe el Conpes.

**Artículo 80. Norma transitoria para la distribución de la Participación de Propósito General.** A partir del año 2002 y hasta el año 2004, inclusive, un porcentaje creciente de la Participación de Propósito General se distribuirá entre los municipios, de acuerdo con los criterios previstos en la presente ley de la siguiente manera: El 60% en 2002, el 70% en 2003 y el 80% en 2004. El porcentaje restante de la participación en cada uno de los años de transición, se distribuirá en proporción directa al valor que hayan recibido los municipios y distritos por concepto de Participación en los Ingresos Corrientes de la Nación en 2001. A partir del año 2005 entrarán en plena vigencia los criterios establecidos en el presente artículo para distribuir la participación.

**Artículo 81. Giro de los recursos de la participación de propósito general.**

Los recursos de la participación de propósito general serán transferidos así:

Los distritos y municipios recibirán directamente los recursos de la participación de propósito general.

Sobre la base del 100% del aforo que aparezca en la ley anual de presupuesto se determinará el programa anual de caja, en el cual se establecerán los giros mensuales correspondientes a la participación para propósito general a los distritos y municipios. Los giros deberán efectuarse en los diez (10) primeros días del mes siguiente al que corresponde la transferencia, para tal efecto se aforará la participación para propósito general del Sistema General de Participaciones en la ley anual de presupuesto, hasta por el monto que se girará en la respectiva vigencia.

**Artículo 82. Resguardos Indígenas.** En tanto no sean constituidas las entidades territoriales indígenas, serán beneficiarios del Sistema General de Participaciones los resguardos indígenas legalmente constituidos y reportados por el Ministerio del Interior al Departamento Nacional de Estadísticas, DANE, y al Departamento Nacional de Planeación en el año inmediatamente anterior a la vigencia para la cual se programan los recursos.

**Artículo 83. Distribución y administración de los recursos para resguardos indígenas.** Los recursos para los resguardos indígenas se distribuirán en proporción a la participación de la población de la entidad o resguardo indígena, en el total de población indígena reportada por el Incora al DANE.

Los recursos asignados a los resguardos indígenas, serán administrados por el municipio en el que se encuentra el resguardo indígena. Cuando este quede en jurisdicción de varios municipios, los recursos serán girados a cada uno de los municipios en proporción a la población indígena que comprenda. Sin embargo deberán manejarse en cuentas separadas a las propias de las entidades territoriales y para su ejecución deberá celebrarse un contrato entre la entidad territorial y las autoridades del resguardo, antes del 31 de diciembre de cada año, en la que se determine el uso de los recursos en el año siguiente. Copia de dicho contrato se enviará antes del 20 de enero al Ministerio del Interior.

Cuando los resguardos se erijan como Entidades Territoriales Indígenas, sus autoridades recibirán y administrarán directamente la transferencia.

Los recursos de la participación asignados a los resguardos indígenas deberán destinarse a satisfacer las necesidades básicas de salud incluyendo la afiliación al Régimen Subsidiado, educación preescolar, básica primaria y media, agua potable, vivienda y desarrollo agropecuario de la población indígena. En todo caso, siempre que la Nación realice inversiones en beneficio de la población indígena de dichos resguardos, las autoridades indígenas dispondrán parte de estos recursos para cofinanciar dichos proyectos.

Las secretarías departamentales de planeación, o quien haga sus veces, deberá desarrollar programas de capacitación, asesoría y asistencia técnica a

los resguardos indígenas y autoridades municipales, para la adecuada programación y uso de los recursos.

**Parágrafo.** La participación asignada a los resguardos indígenas se recibirá sin perjuicio de los recursos que los departamentos, distritos o municipios les asignen en razón de la población atendida y por atender en condiciones de eficiencia y de equidad en el caso de la educación de conformidad con el artículo 16 de esta ley, y el capítulo III del Título III en el caso de salud.

**Artículo 84. Apropiación territorial de los recursos del Sistema General de Participaciones.** Los ingresos y gastos de las entidades territoriales con recursos del Sistema General de Participaciones se apropiarán en los planes y presupuestos de los departamentos, distritos y municipios.

Los ingresos percibidos por el Sistema General de Participaciones, por ser de destinación específica, no forman parte de los ingresos corrientes de libre destinación de las entidades territoriales beneficiarias de los mismos.

**Artículo 85. Procedimiento de programación y distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones.** La programación y distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones se realizará así:

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público calculará los montos totales correspondientes a la vigencia siguiente del Sistema General de Participaciones, de que tratan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, y comunicará al Departamento Nacional de Planeación, el monto estimado que se incluirá en el proyecto de ley anual de presupuesto antes de su presentación.

Con fundamento en el monto proyectado para el presupuesto, el Departamento Nacional de Planeación realizará la distribución inicial del Sistema General de Participaciones de acuerdo con los criterios previstos en esta Ley, la cual deberá ser aprobada por el Conpes para la Política Social.

**Artículo 86. Ajuste del monto apropiado.** Cuando la Nación constate que una entidad territorial recibió más recursos de los que le correspondería de conformidad con la presente ley, debido a deficiencias de la información, su participación deberá reducirse hasta el monto que efectivamente le corresponda. Cuando esta circunstancia se presente, los recursos girados en exceso se deducirán de la asignación del año siguiente.

Cuando en una vigencia fiscal el promedio de la variación porcentual de los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro años anteriores sea superior al promedio con el cual se programó el presupuesto, el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentará al Congreso de la República la correspondiente ley para asignar los recursos adicionales, en la vigencia fiscal subsiguiente. Por el contrario, si el promedio de la variación porcentual de los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro años anteriores es inferior al programado en el presupuesto, se dispondrá la reducción respectiva.

**Parágrafo transitorio.** Cuando en una vigencia fiscal del período de transición previsto en el parágrafo segundo del artículo 357 de la Constitución, la inflación causada certificada por el DANE sea superior a la inflación con la cual se programó el presupuesto general de la Nación, el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentará al Congreso de la República la correspondiente ley para asignar los recursos adicionales, en la vigencia fiscal subsiguiente. Por el contrario, si la inflación con la cual se programó el presupuesto general de la Nación es inferior a la causada, se dispondrá la reducción respectiva.

**Artículo 87. Participación de los nuevos municipios en el Sistema General de Participaciones.** Los municipios creados durante la vigencia fiscal en curso tendrán derecho a participar en el Sistema General de Participaciones de acuerdo con las siguientes reglas:

Si el municipio ha sido segregado del territorio de otro, el valor de la participación del municipio del cual se segregó que se encuentre pendiente de giro para el mes subsiguiente a la fecha en la cual se haya recibido en el Departamento Nacional de Planeación la comunicación del Gobernador del Departamento respectivo sobre su creación, se distribuirá entre los dos municipios en proporción a la población de cada uno de ellos.

Si el municipio ha sido segregado del territorio de dos o más municipios, se procederá en la misma forma señalada en el numeral precedente, pero el valor que se distribuirá será la suma de los valores pendientes de giro del mes subsiguiente de los municipios de los cuales se haya segregado el nuevo municipio.

Se entiende que no hay lugar a participación por concepto del mes correspondiente, cuando la comunicación del Gobernador del Departamento sea recibida una vez iniciado dicho mes.

Cuando una de las divisiones departamentales a que hace referencia el artículo 21 del Decreto 2274 de 1991 sea erigida como municipio, participará en el Sistema General de participaciones en la vigencia fiscal siguiente a la cual se erigió, siempre y cuando dicha situación se comunique al Departamento Nacional de Planeación con anterioridad a la aprobación del Documento Conpes que establece la distribución del Sistema General de Participaciones, para la respectiva vigencia.

Durante el año en el cual se crea el nuevo municipio, el departamento donde se encuentra ubicado apropiará los recursos necesarios para cubrir los gastos mínimos de funcionamiento e inversión, hasta tanto este nuevo municipio reciba los recursos provenientes de su participación en el Sistema General de Participaciones.

**Parágrafo 1.** Para efectos de este artículo se entiende recibida la comunicación del Gobernador del Departamento, en la fecha de radicación en Departamento Nacional de Planeación.

**Parágrafo 2.** En la vigencia siguiente a la cual haya sido reportado al Departamento Nacional de Planeación la creación del nuevo municipio, este

deberá ser incluido en la distribución general y se le aplicarán los criterios de asignación establecidos en el Sistema General de Participaciones.

**Parágrafo 3.** En la ordenanza de creación del nuevo municipio se deben establecer expresamente las medidas necesarias para garantizar la continuidad de la prestación de los servicios básicos en el nuevo municipio. Para ello se deben definir las responsabilidades de cada entidad territorial teniendo en cuenta la creación del nuevo municipio.

**Artículo 88. Prestación de servicios, actividades administrativas y cumplimiento de competencias en forma conjunta o asociada.** Las entidades territoriales podrán suscribir convenios de asociación con objeto de adelantar acciones de propósito común, para la prestación de servicios, para la realización de proyectos de inversión, en cumplimiento de las funciones asignadas o para la realización de actividades administrativas. La ejecución de dichos convenios para la prestación conjunta de los servicios correspondientes deberá garantizar la disminución de los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales asociadas y la racionalización de los procesos administrativos.

La prestación de los servicios en forma asociada tendrá un término mínimo de cinco años durante los cuales la gestión, administración y prestación de los servicios, estará a cargo de una unidad administrativa sin personería jurídica con jurisdicción interterritorial.

**Artículo 89. Seguimiento y control fiscal de los recursos del Sistema General de Participaciones.** Para efectos de garantizar la eficiente gestión de las entidades territoriales en la administración de los recursos del Sistema General de Participaciones, sin perjuicio de las actividades de control fiscal en los términos señalados en otras normas y demás controles establecidos por las disposiciones legales, los departamentos, distritos y municipios, al elaborar el Plan Operativo Anual de Inversiones y el Presupuesto, programarán los recursos recibidos del Sistema General de Participaciones, cumpliendo con la destinación específica establecida para ellos y articulándolos con las estrategias, objetivos y metas de su plan de desarrollo. En dichos documentos, incluirán indicadores de resultados que permitan medir el impacto de las inversiones realizadas con estos.

Los municipios prepararán un informe anual sobre la ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones, así como el Plan de Operativo Anual, del Presupuesto y sus modificaciones. Esta información será enviada, a la Secretaría Departamental de Planeación o quien haga sus veces, para que dicha entidad realice el seguimiento y la evaluación respectivo.

Las Secretarías de Planeación Departamental o quienes hagan sus veces, cuando detecten una presunta irregularidad en el manejo de los recursos administrados por los municipios, deberán informar a los organismos de control, para que dichas entidades realicen las investigaciones correspondientes. Si dichas irregularidades no son denunciadas, los funcionarios departamentales competentes serán solidariamente responsables con las autoridades municipales.

Una vez informados los organismos de control, estos deberán iniciar la indagación preliminar en un plazo máximo de 15 días. La omisión de lo dispuesto en este numeral será causal de mala conducta.

Cuando por razón de una de estas denuncias se origine una sentencia judicial de carácter penal, por el tipo penal que sancione la pérdida, desviación de los recursos, uso indebido de estos o hechos similares, y la Contraloría General de la República, la contraloría departamental o municipal exoneró de responsabilidad fiscal a los administradores de los recursos, los funcionarios que adelantaron la investigación u ordenaron su archivo serán fiscalmente responsables de forma solidaria por el detrimento o desviación que dio origen a la sentencia, sin perjuicio de las sanciones penales o disciplinarias a que haya lugar. En este caso, la caducidad de las acciones se empezará a contar desde la ejecutoria de la sentencia.

Cuando se inicie un proceso penal por alguno de los hechos señalados en el inciso anterior, la contraloría competente podrá suspender el proceso de responsabilidad fiscal hasta que se decida el proceso penal. La suspensión del proceso por esa circunstancia suspenderá el término de caducidad del proceso de responsabilidad fiscal.

El control, seguimiento y verificación del uso legal de los recursos del Sistema General de Participaciones es responsabilidad de la Contraloría General de la Nación. Para tal fin establecerá con las contralorías territoriales un sistema de vigilancia especial de estos recursos.

**Parágrafo 1.** La responsabilidad de la Nación por el manejo y uso de los recursos del Sistema General de Participaciones solo irá hasta el giro de los recursos.

**Parágrafo 2.** Las funciones disciplinarias relacionadas con los servidores públicos cuya actividad se financia con recursos del Sistema General de Participaciones, las ejercerá la Procuraduría General de la Nación o las personerías en los términos establecidos por el régimen disciplinario.

**Artículo 90. Evaluación de gestión de los recursos del Sistema General de Participaciones.** Las Secretarías de Planeación Departamental o quien haga sus veces, deberán elaborar un informe semestral de evaluación de la gestión y la eficiencia, con indicadores de resultado y de impacto de la actividad local, cuya copia se remitirá al Departamento Nacional de Planeación y deberá ser informado a la comunidad por medios masivos de comunicación.

El contenido de los informes deberá determinarlo cada departamento, garantizando como mínimo una evaluación de la gestión financiera, administrativa y social, en consideración al cumplimiento de las disposiciones legales y a la obtención de resultados, conforme a los lineamientos que expida el Departamento Nacional de Planeación.

**Artículo 91. Prohibición de la Unidad de caja.** Los recursos del Sistema General de Participaciones no harán Unidad de caja con los demás recursos del presupuesto y su administración deberá realizarse en cuentas separadas

de los recursos de la entidad y por sectores. Igualmente, por su destinación social constitucional, estos recursos no pueden ser sujetos de embargo, titularización u otra clase de disposición financiera.

Los rendimientos financieros de los recursos del sistema general de participaciones que se generen una vez entregados a la entidad territorial, se invertirán en el mismo sector para el cual fueron transferidos. En el caso de la participación para educación se invertirán en mejoramiento de la calidad.

**Artículo 92. Servicio de la deuda.** Salvo las excepciones establecidas en la presente ley, con los recursos del Sistema General de Participaciones podrá cubrirse el servicio de la deuda con entidades financieras, adquiridas antes de la promulgación de la presente Ley, originado en el financiamiento de proyectos de inversión en infraestructura, en desarrollo de las competencias de la entidad territorial. Cuando el servicio que dio lugar deba ser administrado por otra entidad territorial, deberá suscribirse un acuerdo entre las entidades territoriales involucradas para garantizar el servicio de la deuda con los recursos del Sistema General de Participaciones.

Solo podrán pagarse las obligaciones de un sector con los recursos del mismo sector.

**Artículo 93. Sistema de información.** El Departamento Nacional de Planeación coordinará la conformación de un sistema integral de información territorial, con el apoyo del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, los Ministerios de Salud, Educación, del Interior, de Hacienda y Crédito Público, de Desarrollo, las entidades territoriales y aquellas otras entidades o instituciones que considere conveniente. Para ello, cada entidad conformará su propio sistema con miras a la integración de dichos subsistemas en un plazo no mayor a tres años.

Las entidades territoriales están obligadas a enviar la información solicitada por las entidades del nivel nacional, en los términos solicitados.

**Artículo 94. Definición de focalización de los servicios sociales.** Focalización es el proceso mediante el cual se garantiza que el gasto social se asigne a los grupos de población más pobre y vulnerable.

El Conpes Social definirá cada tres años los criterios para la determinación, identificación y selección de beneficiarios, así como los criterios para la aplicación del gasto social por parte de las entidades territoriales.

En todo caso, las entidades territoriales al realizar inversión social, especialmente mediante la asignación de subsidios, deberán aplicar los criterios de focalización, definidos por el Conpes Social.

**Artículo 95. Pagos con recursos del Fondo de Estabilización Petrolera.** Los departamentos, distritos y municipios que registraron excedentes en el cupo asignado con los recursos de que trata el inciso segundo del artículo 133 de la Ley 633 de 2000, una vez aplicadas las prelación definidas en la ley y en los reglamentos, podrán utilizar dichos recursos para el pago de

indemnizaciones, pasivo laboral, pasivo prestacional y deudas de servicios públicos de instituciones de educación, salud, energía y generados en otros proyectos de inversión.

Los municipios que no utilizaron la capacidad del cupo para el pago de la deuda señalado en el inciso anterior, podrán acceder a los recursos que le corresponden para financiar proyectos de inversión establecidos en los planes de desarrollo.

Cuando el Gobierno Nacional considere pertinente podrá girar los recursos del Fondo de Estabilización Petrolera anticipadamente.

**Artículo 97. Gravámenes a los recursos del Sistema General de Participaciones.** En ningún caso podrán establecer tasas, contribuciones o porcentajes de asignación a favor de las contralorías territoriales, para cubrir los costos del control fiscal, sobre el monto de los recursos del Sistema General de Participaciones.

Los recursos transferidos a las entidades territoriales por concepto del Sistema General de Participaciones y los gastos que realicen las entidades territoriales con ellos, están exentos para dichas entidades del Gravamen a las transacciones financieras.

Las contralorías de las antiguas comisarías no podrán financiarse con recursos de transferencias. Su funcionamiento sólo podrá ser financiado con ingresos corrientes de libre destinación del Departamento dentro de los límites de la Ley 617 de 2000 menos un punto porcentual.

**Artículo 98. Corregimientos departamentales.** La población de los corregimientos departamentales existentes a la expedición de la presente ley en los nuevos departamentos creados por la Constitución de 1991, que no estén dentro de la jurisdicción de un municipio o distrito, se tendrá en cuenta en los cálculos correspondientes para la distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones. Los recursos para estos corregimientos serán administrados por los departamentos, quienes serán los responsables por la prestación de los servicios.

**Artículo 99. Límite a las decisiones nacionales.** La Nación no podrá adoptar decisiones o medidas que afecten los costos de la prestación de los servicios de educación y salud, por encima de la disponibilidad de recursos del Sistema General de Participaciones.

**Artículo 100. Liquidación pendiente de las transferencias territoriales.** Las liquidaciones por concepto del situado fiscal y las participaciones de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, de que trataba la Ley 60 de 1993, que la Nación tenga pendientes al momento de la entrada en vigencia de la presente ley, las atenderá de acuerdo con las disponibilidades de recursos en los presupuestos del año subsiguiente.

**Artículo 101. Prohibición de plantas para la prestación del servicio por parte de la Nación.** Salvo las excepciones establecidas en la presente ley, la



Nación no podrá administrar plantas de personal o tener instituciones para prestar los servicios asignados en la presente ley a los departamentos, distritos y municipios. Las existentes deberán transferirse a la entidad donde se presta el servicio.

**Artículo 102. Restricciones a la presupuestación.** En el Presupuesto General de la Nación no podrán incluirse apropiaciones para los mismos fines de que trata esta ley, para ser transferidas a las entidades territoriales, diferentes de las participaciones reglamentadas en ella, sin perjuicio de las apropiaciones presupuestales para la ejecución de funciones a cargo de la Nación con participación de las entidades territoriales, del principio de concurrencia y de las partidas de cofinanciación para programas en desarrollo de funciones de competencia exclusiva de las entidades territoriales.

**Artículo 103. Censo válido.** Para efectos de esta Ley, se tendrá en cuenta la información certificada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, con base en el último censo realizado.

**Artículo 104. Garantías de créditos anteriores.** Los departamentos, distritos y municipios que a la fecha de expedición de la presente ley hayan suscrito Acuerdos de Reestructuración de Pasivos y/o Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero en el marco de las Leyes 550 y 617, deberán garantizar la aplicación de los recursos del Sistema General de Participaciones comprometidos para el pago del servicio de la deuda y el saneamiento de pasivos, mientras dichos Acuerdos y/o Programas se encuentren vigentes.

Parágrafo. Para efectos del cálculo de los indicadores para la distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones, relacionados con coberturas y eficiencia, se entenderá que estas entidades territoriales cumplen, como mínimo, con el promedio nacional del respectivo indicador, siempre y cuando haya concepto favorable del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre el cumplimiento del respectivo Acuerdo de Reestructuración de Pasivos y/o Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero.

**Artículo 105. Orientación Ambiental.** Los municipios, departamentos, distritos y demás entes territoriales adelantarán las funciones y competencias ambientales bajo la asesoría y orientación de las Corporaciones Autónomas Regionales y en cumplimiento de los principios de armonía regional, gradación normativa y rigor subsidiario establecido en la Ley 99 de 1993.

**Artículo 106. Recursos complementarios al Sistema General de Participaciones.** Con el fin de garantizar los recursos necesarios para financiar los mecanismos de recaudo de los recursos para la Salud, el inciso 2° del artículo 9° de la Ley 643 de 2001, quedará así:

“Sin perjuicio de los derechos de explotación, cuando el juego se opere a través de terceros, estos reconocerán a la entidad administradora del monopolio como gastos de administración un porcentaje del diez por ciento (10%) de los derechos de explotación de cada juego”.

**Artículo 107. Flujo de recursos.** El Gobierno Nacional deberá adoptar en los seis meses siguientes a la vigencia de la presente ley, los mecanismos jurídicos y técnicos conducentes a la optimización del flujo financiero de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud que prevengan o impidan su desviación, indebida apropiación o retención por parte de cualquiera de los actores partícipes o intermediarios del sistema.

**Artículo 108.** Concertación. Los aspectos que para el desarrollo de la presente ley, a juicio de la Nación, requieran la concertación entre la Nación y los departamentos se concertarán con el Consejo Nacional de Gobernadores, que para tal fin designará comités especializados. Cuando la concertación se deba hacer con los municipios se hará con los representantes de la Federación Colombiana de Municipios.

**Artículo 109. Traspaso del servicio en Bogotá.** Con el fin de garantizar la continuidad en la prestación del servicio educativo en los colegios Liceo Femenino de Cundinamarca Mercedes Nariño, Silveria Espinosa de Rendón y el Colegio Departamental Integrado de Fontibón, la administración y las plantas de dichos colegios, serán transferidas del Departamento de Cundinamarca al Distrito Capital. El Distrito Capital financiará el servicio con los recursos que del Sistema General de Participaciones se le asigne por población atendida, y se autoriza al Gobierno Nacional para que reconozca al Departamento de Cundinamarca el valor correspondiente al avalúo de los mencionados inmuebles. Para el perfeccionamiento de lo anterior, y sin suspender la continuidad del servicio educativo, se suscribirá un convenio interadministrativo entre las entidades territoriales.

**Parágrafo.** Para los efectos del presente artículo el Departamento de Cundinamarca conservará las plazas liberadas de personal docente y administrativo de los colegios relacionados a fin de distribuirlas según las necesidades del servicio, y que financiará con los recursos que reciba del sistema general de participaciones de conformidad con el artículo 16 de la presente ley.

**Artículo 110. Giro anticipado de la Participación de los Ingresos Corrientes de la Nación.** Autorízase al Gobierno Nacional para anticipar el giro de la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, correspondiente al sexto bimestre de la vigencia fiscal de 2001.

**Artículo 111. Facultades extraordinarias.** Concédase precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República por el término de seis (6) meses, para:

111.1. Organizar un sistema de inspección, vigilancia y control, adaptable a distintos tipos de instituciones y regiones, que permita atender situaciones especiales. Para tal fin, se podrán crear los organismos necesarios.

111.2. Se conceden facultades extraordinarias al Presidente de la República, por el término de seis (6) meses contados a partir de la vigencia de la presente ley para expedir un nuevo régimen de carrera docente y administrativa para los docentes, directivos docentes, y administrativos, que ingresen a partir de la promulgación de la presente ley, que sea acorde con la

	<p>nueva distribución de recursos y competencias y con los recursos.</p> <p>El nuevo régimen de carrera docente y administrativa se denominará Estatuto de Profesionalización Docente y tomará en cuenta entre otros los siguientes criterios:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mejor salario de ingreso a la carrera docente.</li> <li>2. Requisitos de ingreso.</li> <li>3. Escala salarial única nacional y grados de escalafón.</li> <li>4. Incentivos a mejoramiento profesional, desempeño en el aula, ubicación en zonas rurales apartadas, áreas de especialización.</li> <li>5. Mecanismos de evaluación, capacitación, permanencia, ascensos y exclusión de la carrera.</li> <li>6. Oportunidades de mejoramiento académico y profesional de los docentes.</li> <li>7. Asimilación voluntaria de los actuales docentes y directivos docentes contemplado en el Decreto-ley 2277 de 1979.</li> </ol> <p>Para la preparación del proyecto de Estatuto de Profesionalización Docente, el Ministerio de Educación Nacional conformará un grupo de trabajo integrado por dos representantes del Honorable Congreso de la República, dos representantes de la Federación Colombiana de Educadores, dos expertos designados por el señor Presidente de la República, y el Ministro de Educación Nacional, quien presidirá el grupo. Elegido un nuevo Presidente de la República, éste designará a una persona para que integre dicho grupo de trabajo.</p> <p>111.3. Crear consejos u otros organismos de coordinación y regulación intersectorial.</p> <p>111.4. Otórgase precisas facultades extraordinarias al Gobierno Nacional para que en el término de seis meses contados desde la vigencia de la presente ley expida normas que regulen los flujos de caja y la utilización oportuna y eficiente de los recursos del sector salud y su utilización en la prestación de los servicios de salud a la población del país.</p> <p><b>Artículo 112. Topes a la contratación.</b> Los concejos distritales y municipales, cuando fijen topes en materia contractual a las administraciones distritales y municipales, deberán sujetarse a los topes establecidos en la Ley 80 de 1993.</p> <p><b>Artículo 113. Vigencia y derogatorias.</b> La presente Ley rige a partir de la fecha de su sanción y deroga la Ley 60 de 1993, los artículos 82, 102, 103, tercer inciso y párrafo primero del artículo 105, 120, 121, 122, 123, 124, 134, el literal d) del numeral 1 del artículo 148, el artículo 154, el literal g) del artículo 158, el literal e) del artículo 161 y el artículo 172 de la Ley 115 de 1994; los artículos 37, 61, las secciones 3 y 4 del Capítulo III del Decreto 2277 de 1979, el último inciso del artículo 157 de la Ley 100 de 1993, los incisos tercero y cuarto del artículo 20 de la Ley 344 de 1996 y las demás normas que le sean contrarias. (Documento 11)</p>
Ley 810 del 13 de	<b>Por medio de la cual se modifica la Ley 388 de 1997 en materia de sanciones urbanísticas y algunas actuaciones de los curadores urbanos</b>

junio del  
2003

**y se dictan otras disposiciones.**

**Artículo 9. El artículo 101 de la Ley 388 de 1997 quedará así:**

Artículo 101. Curadores urbanos. El curador urbano es un particular encargado de estudiar, tramitar y expedir licencias de parcelación, urbanismo, construcción o demolición, y para el loteo o subdivisión de predios, a petición del interesado en adelantar proyectos de parcelación, urbanización, edificación, demolición o de loteo o subdivisión de predios, en las zonas o áreas del municipio o distrito que la administración municipal o distrital le haya determinado como de su jurisdicción.

La curaduría urbana implica el ejercicio de una función pública para la verificación del cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación vigente en el distrito o municipio, a través del otorgamiento de licencias de urbanización y de construcción.

El curador urbano o la entidad competente encargada de ejercer la función pública de verificación del cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación vigentes en el distrito, municipios o en el departamento de San Andrés y Providencia y Santa Catalina, serán la entidad encargada de otorgar las licencias de construcción que afecten los bienes de uso bajo la jurisdicción de la Autoridad Marítima Nacional, de acuerdo con lo dispuesto en el Plan de Ordenamiento Territorial y previo el concepto técnico favorable de la Dirección General Marítima, Dimar, del Ministerio de Defensa Nacional. La licencia de ocupación temporal del espacio público sobre los bienes de uso públicos bajo jurisdicción de la Dimar será otorgada por la autoridad municipal o distrital competente, así como por la autoridad designada para tal efecto por la Gobernación de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

El Gobierno Nacional reglamentará la distribución del recaudo que realiza la Dimar por los derechos por concesiones o permisos de utilización de los bienes de uso público bajo su jurisdicción, entre la Dimar y el respectivo municipio, distrito o la Gobernación de San Andrés y Providencia, según el caso.

El ejercicio de la curaduría urbana deberá sujetarse entre otras a las siguientes disposiciones:

1. El alcalde municipal o distrital designará a los curadores urbanos, previo concurso de méritos, a quienes figuren en los primeros lugares de la lista de elegibles, en estricto orden de calificación.

Para ser designado curador deben cumplirse los siguientes requisitos:

- a) Poseer título profesional de arquitecto, ingeniero civil o posgrado de urbanismo o planificación regional o urbana;
- b) Acreditar una experiencia laboral mínima de diez (10) años en el ejercicio de actividades relacionadas con el desarrollo o la planificación urbana.
- c) Acreditar la colaboración del grupo interdisciplinario especializado que apoyará la labor del curador urbano.

2. Los municipios y distritos podrán establecer, previo concepto favorable del Ministerio de Desarrollo, el número de curadores en su jurisdicción, teniendo en cuenta la actividad edificadora, el volumen de las solicitudes de licencia urbanísticas, las necesidades del servicio y la sostenibilidad de las curadurías urbanas. En todo caso cuando el municipio o distrito opte por la figura del curador urbano, garantizará que este servicio sea prestado, al menos, por dos de ellos. El Gobierno Nacional reglamentará esta materia.
3. El Gobierno Nacional reglamentará todo lo relacionado con las expensas a cargo de los particulares que realicen trámites ante las curadurías urbanas, al igual que lo relacionado con la remuneración de quienes ejercen esta función, teniéndose en cuenta, entre otros, la cuantía y naturaleza de las obras que requieren licencia y las actuaciones que sean necesarios para expedirlas.
4. Los curadores urbanos serán designados para periodos individuales de cinco (5) años y podrán ser designados nuevamente para el desempeño de esta función pública, previa evaluación de su desempeño por parte de los alcaldes municipales o distritales, en todo de conformidad con la ley que reglamente las Curadurías y con los términos y procedimientos que para el efecto reglamente el Gobierno Nacional.
5. A partir de la entrada en vigencia de esta ley, el Ministerio de Desarrollo Económico continuará cumpliendo con las funciones de coordinación y seguimiento de los curadores urbanos, con el objetivo de orientar y apoyar su adecuada implantación al interior de las administraciones locales.
6. El alcalde municipal o distrital, o su delegado permanente, será la instancia encargado de vigilar y controlar el cumplimiento de las normas urbanísticas por parte de los curadores urbanos.
7. Mientras se expide la ley de que habla en el numeral 4 de este artículo, a los curadores urbanos se les aplicarán, en lo pertinente, las normas establecidas en el Estatuto de Notariado y Registro para los casos de vacancia en el cargo, vacaciones y suspensiones temporales y licencias.
8. Ley que reglamente las curadurías determinará ente otros aspectos, el régimen de inhabilidades e incompatibilidades aplicables a los curadores urbanos, además de los impedimentos para el ejercicio del cargo, que sean aplicables a los curadores y a los integrantes del grupo interdisciplinario de apoyo.
9. Los curadores urbanos harán parte de los Consejos Consultivos de Ordenamiento en los Municipios y Distritos en donde existen.

Parágrafo. En todo caso las concesiones y permisos que otorgue la Dimar deberán otorgarse con sujeción a las normas que sobre usos del suelo haya definido el municipio o distrito en su Plan de Ordenamiento Territorial.

**Artículo 10. El artículo 137 de la ley 388 de 1997 quedará así:**

Artículo 137. De conformidad con lo dispuesto en la Ley 5ª de 1992, las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial de Senado y Cámara tendrán a su cargo el seguimiento y control político a la aplicación de lo dispuesto en la presente ley y su reglamentación así como en las Leyes 9ª de 1989, 2ª de 1991, 3ª de 1997, 507 de 1999, 614 de 2000 y las demás leyes concordantes.

	<p><b>Artículo 11.</b> Para el caso de la Vivienda de Interés Social subsidiable (VIS), los costos de las curadurías deben rebajarse en un cincuenta por ciento (50%) para todos los usuarios.</p> <p><b>Artículo 12.</b> Los Concejos Municipales y Distritales podrán revisar y hacer ajustes a los Planes de Ordenamiento Territoriales ya adoptados por las entidades territoriales y por iniciativa del alcalde.</p> <p>Si el concejo no aprueba en noventa (90) días calendario la iniciativa, lo podrá hacer por decreto el alcalde.</p> <p><b>Artículo 13.</b> Facúltase para que en un período de dos (2) años a partir de la sanción de la presente ley a la Unidad Administrativa Especial Liquidadora de Asuntos del Instituto de Crédito Territorial, y al Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana Inurbe cuando le sean transferidos los activos, pasivos, obligaciones y derechos por esta Unidad, conforme a la Ley 0281 de 1996 para ceder a título gratuito a otras entidades públicas los terrenos de su propiedad no aptos para vivienda de interés social según la ley 708 de 2001 y sus decretos reglamentarios, los cuales solo podrán destinarse a fines institucionales y sociales diferentes a vivienda. (Documento 12)</p>
--	---

## B.2 No Vigentes

FECHA	CONTENIDO DE INTERES
Ley 12 del 17 de enero de 1986	<p><b>Por la cual se dictan normas sobre la Cesión de Impuesto a las Ventas o Impuesto al Valor Agregado (I.V.A.) y se reforma el Decreto 231 de 1983.</b></p> <p><b>Artículo 1.</b> A partir del 1º de julio de la vigencia fiscal de 1986, la participación en la cesión del Impuesto a las Ventas de que tratan las Leyes 33 de 1968, 46 de 1971, 22 de 1973, 43 de 1975 y el Decreto 232 de 1983, se incrementará progresivamente hasta representar el 50% del producto del Impuesto. Este incremento se cumplirá en los siguientes porcentajes: A partir del 1º de julio de 1986, el 30.5% del producto anual del Impuesto a las Ventas; en 1987, el 32.0%; en 1988, el 34.5%; en 1989, el 37.5%; en 1990, el 41.0%; en 1991, el 45.0%; en 1992 y, en adelante, el 50% del producto anual del Impuesto a las Ventas.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> Hasta el 30 de junio de 1988, la participación de las entidades territoriales en el Impuesto a las Ventas será la que establecen los literales a), b) y c del artículo 1º del Decreto número 232 de 4 de febrero de 1983 y las retenciones serán las mismas que establece el artículo 2º de este Decreto.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> En las sobre tasa temporales que se establezcan al Impuesto a las Ventas no tendrán participación las entidades territoriales.</p> <p><b>Artículo 2.</b> A partir del 1º de julio de la vigencia fiscal de 1986, la participación en el Impuesto a las Ventas será asignada, así:</p>

- a) Un porcentaje que crecerá progresivamente hasta 1992, para distribuir entre el Distrito Especial de Bogotá y todos los Municipios de los Departamentos, Intendencias y Comisarías.
- b) Un porcentaje adicional al establecido en el literal a) del presente artículo que crecerá progresivamente hasta 1992, para distribuir entre los municipios de los departamentos, intendencias y comisarías cuya población sea de menos de 100.000 habitantes.
- c) Un porcentaje para las intendencias y comisarías que será girado por la nación, directamente a las tesorerías intendenciales y comisariales.
- d) Un porcentaje para los departamentos, intendencias y comisarías con destino a las Cajas Seccionales de Previsión o para los presupuestos de éstos, cuando atiendan directamente el pago de las prestaciones sociales.
- e) El 0.1% para la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, con destino a los programas de asesoría técnica-administrativa, asesoría de gestión, investigación, formación y adiestramiento de funcionarios en los niveles departamental, intendencial, comisarial y municipales, así como a los Diputados, Concejales, Consejeros Intendenciales y Consejeros Comisariales.

La Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, cumplirá esta función, directamente o mediante contratos con universidades oficiales o privadas.

- f) El 0.1% con destino al Instituto Geográfico Agustín Codazzi, para atender, exclusivamente, a los gastos suplementarios que demande la actualización de los avalúos catastrales en los municipios con población inferior a 100.000 habitantes, que será girado también bimestralmente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

**Artículo 3. El porcentaje a que se refiere el literal a) del artículo segundo será el siguiente:** A partir del 1 de julio de 1986, el 25.8% del producto anual del Impuesto a las Ventas; en 1987, el 25.9 %; en 1988 el 26.4%; en 1989 el 27.0%; en 1990 el 27.5%; en 1991 el 28.0%; en 1992. y en adelante el 28.5%, del producto anual del Impuesto a las Ventas.

El porcentaje a que se refiere el literal d) del artículo segundo será el siguiente: A partir del 1º de julio de 1986, el 0.4% del producto anual del Impuesto a las Ventas; en 1987, el 1.8%; en 1988, el 3.8%; en 1989, el 6.0%; en 1990 el 9.0%; en 1991, el 12.5%; en 1992 y, en adelante, el 16.8%, del producto anual del Impuesto a las Ventas.

El porcentaje a que se refiere el literal c) del artículo segundo será el siguiente: A partir del 1º de julio de 1986 el 0.7% del producto anual del Impuesto a las Ventas; en 1987 el 0.6%, en 1988 el 0.6%, y en 1989, 1990, 1991, 1992 y en adelante el 0.5% sin perjuicio de su participación en los términos de los literales a) y b) del artículo segundo de la presente Ley.

El porcentaje a que se refiere el literal a) del artículo segundo será el siguiente: En 1986, el 3.5% del producto anual del Impuesto a las Ventas; en 1987, el 3.5%; en 1988, el 3.5%; en 1989, el 3.8%; en 1990, el 3.8%; en 1991 el 3.8% y en 1992 y, en adelante, el 4% del producto anual del Impuesto a las Ventas.

El porcentaje a que se refiere el literal f) del artículo segundo será girado al Instituto Geográfico Agustín Codazzi, a partir del 1º de julio de 1986, y ésta será su participación en el producto anual del Impuesto a las Ventas desde esta fecha y en adelante.

El porcentaje a que se refiere el literal e) del artículo segundo, será girado a la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, a partir del 1º de enero de 1987; y ésta será su participación en el producto anual del Impuesto a las Ventas desde esta fecha y en adelante.

**Parágrafo.** Los municipios a que se refiere el literal, b) del artículo segundo, tendrán en consecuencia, además de su participación, según el literal a), del mismo artículo, el incremento adicional que se establece en el inciso segundo del presente artículo.

**Artículo 4.** La distribución del porcentaje adicional para las poblaciones de que trata el literal b) del artículo segundo de la presente Ley, se hará entre los municipios en proporción a la población y al esfuerzo fiscal de cada uno de ellos.

Para determinar el monto de la participación que corresponde a cada municipio de este grupo, se procederá en la siguiente forma:

De acuerdo con la proporción que represente la población de cada municipio dentro del total de la del grupo previsto en el respectivo literal b), se asigna el monto de la participación que le corresponde a dicho municipio, A este monto se le resta la magnitud que resulte de la siguiente operación matemática: Valor total de los avalúos catastrales del Municipio, multiplicado por la diferencia entre la tarifa efectiva promedio del Impuesto Predial del grupo del literal b) y la tarifa efectiva del Impuesto Predial del municipio correspondiente.

**Parágrafo 1.** Entiéndase por Tarifa Efectiva Promedio, del grupo comprendido en el literal b), el resultado de la división del total de los recaudos del Impuesto Predial por el valor de los avalúos catastrales.

**Parágrafo 2** Entiéndase por Tarifa Efectiva del Municipio el resultado de la división del total del los recaudos del Impuesto Predial por el valor de los avalúos catastrales.

**Parágrafo 3** Los cálculos de que trata el presente artículo, serán elaborados anualmente por el Ministerio de Hacienda y Crédito, Público, en el primer bimestre de cada año, y deberán referirse al año inmediatamente anterior al de la vigencia, fiscal dentro de la cual se hará la distribución del producto del Impuesto a las Ventas.

Los Tesoreros Municipales estarán obligados a informar al Ministerio de Hacienda el valor total de los recaudos por concepto de Impuesto Predial, sobretasas e intereses del año, inmediatamente anterior, antes del 20 de enero.

**Parágrafo 4** De los avalúos catastrales de cada municipio, se excluirá, el valor de la propiedad inmueble de la Nación, el departamento y el municipio y la correspondiente a las instituciones exentas por normas concordatarias.



Dentro de los recaudos del Impuesto Predial, se incluirán las sobretasas y los intereses de mora en el pago del Impuesto Predial y las sobretasas.

**Parágrafo 6** En ningún caso la participación en cifras absolutas, de los municipios podrá ser inferior a la suma que ellos reciban durante la vigencia de 1985.

Si alguno o algunos municipios reciben una cantidad inferior, tal faltante se tomará del porcentaje adicional que va con destino a los municipios de menos de 100,000 habitantes.

**Artículo 5.** La distribución de la participación del Impuesto a las Ventas de que tratan los literales a), b) y d) del artículo segundo de la presente Ley, se hará proporcionalmente a la población de cada una de las entidades territoriales, y dentro de cada entidad territorial, en proporción a la población de cada municipio, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo cuarto de la presente Ley, para las poblaciones de menos de 100.000 habitantes.

**Artículo 6.** A partir de la vigencia de esta Ley, los municipios de todo el país, y del Distrito especial de Bogotá, podrán continuar destinando hasta el 25.8% de los porcentajes establecidos en el inciso primero del artículo tercero de la presente Ley, para atender gastos de funcionamiento e inversión.

La diferencia entre ese valor y el tope de la asignación de la participación del impuesto, a las Ventas prevista para cada año, deberán utilizarla exclusivamente en gastos de inversión.

**Artículo 7.** La proporción de la participación del Impuesto a las Ventas, que el artículo sexto condiciona a gastos de inversión, podrá destinarse a los siguientes fines:

- a) Construcción, ampliación y mantenimiento de acueductos y alcantarilla desagües, pozos, letrinas, plantas de tratamiento y redes.
- b) Construcción, pavimentación y remodelación de calles.
- c) Construcción y conservación de carreteras veredales, caminos vecinales, puentes y puertos fluviales,.
- d) Construcción y conservación, de centrales de transporte.
- e) Construcción, mantenimiento de la planta física y dotación de los planteles educativos oficiales de primaria y secundaria.
- f) Construcción, mantenimiento de la planta física y dotación de puestos de salud y ancianatos.
- g) Casas de cultura
- h) Construcción, remodelación y mantenimiento de plazas de mercado y plazas de ferias.
- i) Tratamiento y disposición final de basuras.
- j) Extensión de la red de electrificación en zonas urbanas y rurales,
- k) Construcción, remodelación y mantenimiento de campos e instalaciones deportivas y parques.
- l) Programas de reforestación vinculados a la defensa de cuencas y hoyas-hidrográficas.
- m) Pago de deuda, pública interna o externa, contraída para finalizar gastos de inversión.

n) Inversiones en Bonos del Fondo Financiero de Desarrollo Urbano, destinadas a obtener recursos de crédito complementarios para la financiación de obras de desarrollo municipal.

ñ) Otros rubros que previamente autorice el Departamento Nacional de Planeación.

**Artículo 8.** En los municipios donde la mayoría de la población está localizada fuera de la cabecera municipal, será obligatorio invertir al menos el 50% de la participación del Impuesto a las Ventas, en sus zonas rurales y corregimientos, pero en los municipios menores de 100.000 habitantes donde la mayoría de la población vive en la cabecera, será, obligatorio invertir al menos el 20% de la participación del Impuesto a las Ventas en sus zonas rurales y corregimientos.

**Artículo 9.** La ejecución de los planes, programas y proyectos de obras públicas y de desarrollo económico y social de los municipios con población inferior a 100.000 habitantes, deberá ser vigilada por las Oficinas de Planeación de los departamentos, intendencias y Comisarías a que pertenezcan.

**Artículo 10.** De las transferencias que, deban hacerse por concepto de la participación en el Impuesto a las Ventas, al Distrito Especial de Bogotá y a los municipios de los departamentos, intendencias y comisarías, la Nación hará las siguientes retenciones:

1. Para municipios entre 100.000 y 500.000 habitantes, el 30% a partir del 1º de julio de 1986.

2 Para municipios de más de 500.000 habitantes, el 50% a partir del 1º de julio de 1986.

Las sumas retenidas deberán ser giradas directamente por la Nación a los Fondos Educativos Regionales, FER, del Distrito Especial de Bogotá o del territorio al que pertenezcan los respectivos municipios.

**Artículo 11.** Del total de los recursos destinados por esta Ley a los Fondos Educativos Regionales, FER, no menor del 70% se destinará, a atender los costos de los servicios personales de los empleados docentes y administrativos de dichos fondos y el porcentaje restante de acuerdo a la distribución que establezca anualmente el Ministerio de Educación Nacional.

**Artículo 12.** Las plantas de personal docente y administrativo de los Fondos Educativos Regionales, FER, previo certificado de disponibilidad presupuestal, deberán ser aprobados mediante decreto del Gobierno Nacional, que deberá llevar las firmas de los Ministros de Hacienda y Crédito Pública y de Educación Nacional y del Jefe del Departamento Administrativo del Servicio Civil. Cualquier nombramiento de personal docente o administrativo en los Fondos Educativos Regionales, FER, por fuera de las plantas de personal, será, de cargo del presupuesto en la entidad territorial respectiva y la Nación no asumirá los costos presentes o futuros que ello pueda representar.

**Artículo 13.** Revístese al Gobierno Nacional de facultades extraordinarias por

el término de un (1) año, contado a partir de la sanción de la presente Ley, para:

a) Reformar, fusionar o liquidar entidades descentralizadas y suprimir sus funciones, o asignarlas a las entidades que se beneficien con la cesión de que trata esta Ley.

b) Asignar funciones de los Ministerios y Departamentos Administrativos a las entidades que se beneficien con la cesión de que trata esta Ley, o suprimirlas; y modificar la estructura de tales Ministerios y Departamentos Administrativos en lo que sea necesario para cumplir la función, por la entidad territorial a la cual se traslada.

c) Dictar normas especiales sobre contratación, régimen laboral, régimen de entidades descentralizadas y presupuesto de las entidades beneficiarias de la cesión de que trata esta Ley, con el fin exclusivo de que no se desvíen los nuevos recursos cedidos por ella.

El proceso de ejecución de las normas que se dicten en ejercicio de estas facultades, y la redistribución del gasto que resulte, tendrán que ser equivalentes a los incrementos de la participación en los Impuesto a las Ventas que resulte de esta Ley y concluya en 1992.

**Artículo 14.** Los municipios podrán celebrar contratos o convenios con entidades administrativas de los gobiernos nacionales, departamentales y municipales, para la realización de obras públicas o la prestación de algunos servicios públicos. Los convenios o contratos a que se refiere este artículo deberán ser coordinados por los departamentos, intendencias y comisarías a los cuales pertenezcan los respectivos municipios.

**Artículo 15.** El Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá hacer retenciones del incremento de la cesión del Impuesto a las Ventas, a que se refiere esta Ley, para atender el pago de las obligaciones vencidas de los municipios con otras entidades públicas. Dichas retenciones serán giradas directamente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a las entidades acreedoras.

**Parágrafo 1.** Las entidades públicas acordarán previamente los saldos débitos con los municipios, mediante la intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, si fuere necesario.

**Parágrafo 2.** Las obligaciones a que se refiere este artículo, deberán ser previamente certificadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito, Público.

**Artículo 16.** El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, transferirá a los municipios las participaciones en el Impuesto a las Ventas; sobre la base de seis (6) cuotas bimestrales calculadas según estimativos de apropiaciones de la respectiva ley de presupuesto. El pago deberá hacerse dentro del mes siguiente al vencimiento del bimestre respectivo. El saldo pendiente de giro al finalizar cada vigencia fiscal deberá ser cancelado dentro de los primeros cuatro (4) meses de la siguiente vigencia fiscal.

**Parágrafo 1.** Los acuerdos de gastos correspondientes a la cesión del Impuesto a las Ventas de que trata la presente ley, se harán sobre la base del

	<p>80% del aforo que aparezca en la ley de presupuesto.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> Incurrirán en causal de mala conducta los funcionarios que retarden u obstaculicen las transferencias o el pago y serán objeto de las sanciones disciplinarias correspondientes, como la destitución, sin perjuicio de las demás sanciones previstas en la ley penal.</p> <p><b>Artículo 17.</b> Los datos sobre población a que se refiere la presente Ley serán los correspondientes a las cifras más recientes elaboradas; por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Para efectos de esta Ley, la actualización de los datos sobre población que haga el Departamento Administrativo Nacional de Estadística debe comprender la totalidad de municipios del país.</p> <p><b>Artículo 18.</b> Autorízase al Gobierno Nacional para realizar las operaciones presupuestales necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente Ley.</p> <p><b>Artículo 19.</b> Dos (2) Representantes y dos (2) Senadores de las Comisiones Terceras de la Cámara y el Senado asesorarán al Ministerio de Hacienda en la revisión de los datos a que se refiere el parágrafo tercero del artículo cuarto de la presente Ley.</p> <p><b>Artículo 20.</b> Para artículo transitorio, el siguiente:</p> <p>Para la vigencia fiscal de 1986, el Gobierno Nacional liquidará la participación en el Impuesto a las Ventas sobre la base de la población de las entidades territoriales y tomará en cuenta, para tal liquidación, las cifras más recientes de población, elaboradas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE. (Documento 13)</p>
<p>Ley No. 60 del 12 de Agosto de 1993</p>	<p><b>"Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones"</b></p> <p><b>Artículo 1. Competencias de las entidades territoriales y la nación.</b> Para los efectos de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, los servicios y las competencias en materia social, a cargo de las entidades territoriales y la Nación, son los indicados en el presente capítulo.</p> <p><b>Artículo 2. Competencias de los municipios.</b> Corresponde a los Municipios, a través de las dependencias de su organización central o de las entidades descentralizadas municipales competentes, en su carácter de entidades ejecutoras principales de las acciones en materia social, dirigir, prestar o participar en la prestación de los servicios directamente, conforme a la <b>ley</b>, a las normas técnicas de carácter nacional, a las ordenanzas y a los respectivos acuerdos municipales así:</p> <p>1. En el sector educativo, conforme a la Constitución Política y a las disposiciones legales sobre la materia:</p>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Administrar los servicios educativos estatales de educación preescolar, básica primaria y secundaria y media.</li> <li>- Financiar las inversiones necesarias en infraestructura y dotación y asegurar su mantenimiento, y participar con recursos propios y con las participaciones municipales en la financiación de los servicios educativos estatales y en la cofinanciación de programas y proyectos educativos.</li> <li>- Ejercer la inspección y vigilancia, y la supervisión y evaluación de los servicios educativos estatales.</li> </ul> <p>2. En el área de la salud: Conforme al artículo 49, de la Constitución Política dirigir el Sistema Local de Salud, ejercer las funciones establecidas en el artículo 12, de la <b>Ley</b> 10 de 1990, realizar las acciones de fomento de la salud, prevención de la enfermedad, asegurar y financiar la prestación de los servicios de tratamiento y rehabilitación del primer nivel de atención de la salud de la comunidad, directamente a través de sus dependencias o entidades descentralizadas, de conformidad con los artículos 4o., y 6o., de la misma <b>ley</b>; o a través de contratos con entidades públicas, comunitarias o privadas, según lo dispuesto en el artículo 365, de la Constitución Política, la <b>Ley</b> 10 de 1990 y las disposiciones reglamentarias sobre la materia.</p> <p>b) En desarrollo del principio de complementariedad de que trata el artículo 3o., literal e) de la <b>Ley</b> 10 de 1990, los municipios pueden prestar servicios correspondientes al segundo y tercer nivel de atención en salud, siempre y cuando su capacidad científica, tecnológica, financiera y administrativa se lo permita, y garanticen debidamente la prestación de los servicios y las acciones de salud que le corresponden, previo acuerdo con el respectivo departamento. La prestación de estos servicios públicos, de salud, con cargo a los recursos del situado fiscal, se hará en forma autónoma por los municipios determinados por los departamentos conforme a lo dispuesto por el artículo 16 de la presente <b>Ley</b>, caso en el cual tanto la planta de personal como las instituciones, tendrán carácter municipal.</p> <p>c) Financiar la dotación, construcción, ampliación, remodelación y el mantenimiento integral de las instituciones de prestación de servicios a cargo del municipio; las inversiones en dotación básica, la construcción y mantenimiento integral de los centros de bienestar del anciano; para todo lo cual deberán concurrir los departamentos.</p> <p>3. En el sector de agua potable y saneamiento básico, asegurar la prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado, soluciones de tratamiento de aguas y disposición de excretas, aseo urbano, y saneamiento básico rural, directamente o en asociación con otras entidades públicas, comunitarias o privadas, o mediante contratación con personas privadas o comunitarias. Ejercer la vigilancia y control de las plazas de mercado, centros de acopio o mataderos públicos o privados; así como ejercer la vigilancia y control del saneamiento ambiental, y de los factores de riesgo del consumo, las cuales podrán realizarse en coordinación con otros municipios y con el departamento.</p> <p>4. En materia de vivienda, en forma complementaria a la <b>Ley</b> 3a. de 1991, con la cooperación del sector privado, comunitario y solidario, promover y apoyar programas y proyectos y otorgar subsidios para la vivienda de interés social, definida en la <b>Ley</b>, de conformidad con los criterios de focalización reglamentados por el gobierno nacional, conforme al artículo 30, de la presente <b>Ley</b>.</p> <p>5. Otorgar subsidios a la demanda para la población de menores recursos, en todas las áreas a las cuales se refiere este artículo de conformidad con los</p>
--	--

criterios de focalización previstos en el artículo 30, de la presente **ley**.

6. Promover y fomentar la participación de las entidades privadas, comunitarias y sin ánimo de lucro en la prestación de los servicios de que trata este artículo, para lo cual podrán celebrar con ellas los contratos a que haya lugar. En el sector educativo se procederá según el artículo 8o de la presente **Ley**.

7. En el sector agropecuario, promover y participar en proyectos de desarrollo del área rural campesina y prestar la asistencia técnica agropecuaria a los pequeños productores de su jurisdicción.

**Artículo 3. Competencias de los departamentos.** Corresponde a los departamentos, a través de las dependencias de su organización central o de las entidades descentralizadas de departamentales competentes, conforme a la Constitución Política, la **ley**, a las normas técnicas nacionales y a las respectivas ordenanzas:

1. Administrar los recursos cedidos por la Nación; planificar los aspectos relacionados con sus competencias para los sectores de educación y salud y ejercer funciones de coordinación, subsidiariedad y concurrencia relacionadas con las competencias municipales conforme a la Constitución, a la Ley y a los reglamentos que sobre tales aspectos expidan los respectivos Ministerios.

En desarrollo de estas funciones promoverá la armonización de las actividades de los municipios entre sí y con el departamento y contribuirá a la prestación de los servicios a cargo de los municipios, cuando éstos presenten deficiencias conforme al sistema de calificación debidamente reglamentado por el respectivo Ministerio.

2. Registrar las instituciones que prestan servicios de salud y definir su naturaleza jurídica, según lo previsto en los artículos 34 y 35, de la presente Ley, y la reglamentación que a tal efecto expida el Ministerio de Salud.

3. Actuar como instancia de intermediación entre la Nación y los Municipios, para los fines del ejercicio de las funciones que conforme a esta **Ley**, son de competencia de la Nación.

4. Asesorar y prestar asistencia técnica, administrativa y financiera a los Municipios y a las instituciones de prestación de los servicios para el ejercicio de las funciones asignadas por la presente **Ley**; realizar la evaluación, control y seguimiento de la acción municipal y promover ante las autoridades competentes las investigaciones disciplinarias a que haya lugar.

5. Las anteriores competencias generales serán asumidas por los departamentos así:

A. En el sector educativo, conforme a la Constitución Política y las disposiciones legales sobre la materia:

- Dirigir y administrar directa y conjuntamente con sus municipios la prestación de los servicios educativos estatales en los niveles de preescolar, básica primaria y secundaria y media.

- Participar en la financiación y cofinanciación de los servicios educativos estatales y en las inversiones de infraestructura y dotación.

- Asumir las funciones de administración, programación y distribución de los recursos del situado fiscal para la prestación de los servicios educativos estatales.

- Promover y evaluar la oferta de capacitación y actualización de los docentes, de acuerdo con los desarrollos curriculares y pedagógicos y facilitar el acceso a la capacitación de los docentes públicos vinculados a los establecimientos

	<p>educativos del área de su jurisdicción.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Regular, en concurrencia con el municipio, la prestación de los servicios educativos estatales.</li> <li>- Ejercer la inspección y vigilancia y la supervisión y evaluación de los servicios educativos estatales.</li> <li>- Incorporar a las estructuras y a las plantas departamentales las oficinas de escalafón, los fondos educativos regionales, centros experimentales piloto y los centros auxiliares de servicios docentes.</li> <li>- Asumir las competencias relacionadas con currículo y materiales educativos.</li> </ul> <p>La prestación de los servicios educativos estatales y las obligaciones correspondientes, con cargo a los recursos del situado fiscal, se hará por los departamentos, caso en el cual los establecimientos educativos y la planta de personal tendrán carácter departamental, distribuida por municipios, de acuerdo con las necesidades de prestación del servicio; de todas maneras la administración del personal docente y administrativo se hará conforme a lo previsto en el artículo 6o. de la presente Ley.</p> <p>6. En el sector de la salud: a) Conforme al artículo 49 de la Constitución Política, dirigir el Sistema Seccional de Salud, cumpliendo las funciones establecidas en el artículo 11, de la Ley 10 de 1990, realizar las acciones de fomento de la salud, prevención de la enfermedad, financiar y garantizar la prestación de los servicios de tratamiento y rehabilitación correspondientes al segundo y tercer nivel de atención de la salud de la comunidad, directamente, o a través de contratos con entidades públicas, comunitarias o privadas, según lo dispuesto en el artículo 365, de la Constitución Política, la Ley 10 de 1990 y las disposiciones reglamentarias sobre la materia.</p> <p>b) Ejecutar las campañas de carácter nacional en los términos y condiciones de la delegación efectuada por la Nación o asumir directamente la competencia, y participar en los programas nacionales de cofinanciación. Financiar los tribunales seccionales de ética profesional. Ejercer los controles a los medicamentos y alimentos en los términos que determine el reglamento.</p> <p>c) Concurrir a la financiación de la prestación de los servicios a cargo de los municipios cuando estos no estén en capacidad de asumirlos; financiar las inversiones necesarias en infraestructura y dotación y asegurar su mantenimiento para la prestación de los servicios de su competencia.</p> <p>d) Garantizar la operación de la red de servicios y el sistema de referencia y contrarreferencia de pacientes entre todos los niveles de atención.</p> <p>e) Programar la distribución de los recursos del situado fiscal por municipio a fin de realizar la cesión a aquellos que asuman la competencia para su administración.</p> <p>f) La prestación de tales servicios, con cargo a los recursos del situado fiscal, se hará en forma autónoma por los departamentos determinados por el Ministerio de Salud conforme a lo dispuesto en el artículo 14, de la presente <b>Ley</b>, caso en el cual tanto la planta de personal como las instituciones, tendrán carácter departamental. Así mismo asumirán la prestación de los servicios de salud del primer nivel, en los municipios que no hayan asumido su prestación descentralizada, caso en el cual la planta de personal y las instituciones de salud serán igualmente de carácter departamental.</p> <p>7. Otorgar subsidios a la demanda de la población de menores recursos, en las áreas de educación y salud, de conformidad con los criterios de focalización previstos en el artículo 30, de la presente Ley.</p> <p>8. Promover y fomentar la participación de las entidades privadas,</p>
--	--

comunitarias y sin ánimo de lucro en la prestación de los servicios de que trata este artículo, excepto para educación, para lo cual podrán celebrar con ellas los contratos a que haya lugar.

**Artículo 4. Competencias de los distritos.** Corresponde a los distritos, a través de las dependencias de su organización central o de las entidades descentralizadas competentes, conforme a la Ley, a las normas técnicas nacionales y a los respectivos acuerdos:

- Administrar los recursos cedidos y las participaciones fiscales que le correspondan, y planificar los aspectos relacionados con sus competencias para los sectores de educación y salud; asesorar y prestar asistencia técnica, administrativa y financiera a las instituciones de prestación de los servicios.

1. En el sector educativo, conforme a la Constitución Política y las disposiciones legales sobre la materia:

- Dirigir y administrar directamente la prestación de los servicios educativos estatales en los niveles de preescolar, básica primaria y secundaria y media.

- Participar en la financiación y cofinanciación de los servicios educativos estatales y en las inversiones de infraestructura y dotación.

- Asumir las funciones de administración, programación y distribución de los recursos provenientes del situado fiscal para la prestación de los servicios educativos estatales.

- Promover y evaluar la oferta de capacitación y actualización de los docentes, de acuerdo con los desarrollos curriculares y pedagógicos y facilitar el acceso a la capacitación de los docentes públicos vinculados a los establecimientos educativos del área de su jurisdicción.

- Regular la prestación de los servicios educativos estatales.

- Ejercer la inspección y vigilancia y la supervisión y evaluación de los servicios educativos estatales.

- Incorporar a las estructuras y a las plantas distritales las Oficinas de Escalafón, los fondos educativos regionales, centros experimentales piloto y los centros auxiliares de servicios docentes.

- Asumir las competencias relacionadas con currículo y materiales educativos.

La prestación de los servicios educativos estatales y las obligaciones correspondientes, con cargo a los recursos del situado fiscal, se hará por los distritos, caso en el cual los establecimientos educativos y la planta de personal tendrán carácter distrital; de todas maneras la administración del personal docente y administrativo se hará conforme a lo previsto en el artículo 6o. de la presente ley.

2. En el sector de la salud:

a) Conforme al artículo 49 de la Constitución Política, dirigir el Sistema Distrital de Salud, ejercer las funciones establecidas en los artículos 11 y 12 de la Ley 10 de 1990, financiar y realizar las acciones de fomento de la prevención de la enfermedad y garantizar la prestación de los servicios de fomento, prevención, tratamiento y rehabilitación correspondientes al primero, segundo y tercer nivel de atención de la salud de la comunidad, directamente, o a través de entidades descentralizadas, de conformidad con los artículos 4o y 6o de la Ley 10 de 1990, o a través de contratos con entidades públicas, comunitarias o privadas, acorde con el artículo 365 de la Constitución Política, la Ley 10 de 1990 y demás normas relacionadas, y para el caso del Distrito Capital, conforme a la Ley 10 de 1992 y los acuerdos distritales respectivos. Registrar



las entidades prestadoras de servicios de salud y definir su naturaleza jurídica según lo previsto en los artículos 34 y 35 de la presente ley y el reglamento que al efecto expida el Ministerio de Salud.

b) Ejecutar las campañas de carácter nacional en los términos y condiciones de la delegación efectuada, o asumir directamente la competencia y participar en los programas nacionales de cofinanciación. Financiar los tribunales distritales de ética profesional. Ejercer el control de alimentos y medicamentos en los términos que lo reglamente el Ministerio de Salud.

c) Financiar la construcción, ampliación y remodelación de obras civiles, la dotación y el mantenimiento integral de las instituciones de prestación de servicios a cargo del distrito; las inversiones en dotación, construcción, ampliación, remodelación, y mantenimiento integral de los centros de bienestar del anciano.

d) Garantizar la operación de la red de servicios y el sistema de referencia y contrarreferencia de pacientes entre todos los niveles de atención. La prestación de tales servicios, con cargo a los recursos del situado fiscal, se hará en forma autónoma por los distritos determinados por el Ministerio de Salud conforme a lo dispuesto en el artículo 14 de la presente ley, caso en el cual tanto la planta de personal como las instituciones, tendrán carácter distrital.

3. En materia de vivienda, agua potable y saneamiento básico las mismas atribuidas a los municipios y departamentos.

4. Otorgar subsidios a la demanda de la población de menores recursos, para el ejercicio de las competencias asignadas en este artículo, de conformidad con los criterios de focalización previstos en el artículo 30 de la presente ley.

5. Promover y fomentar la participación de las entidades privadas, comunitarias y sin ánimo de lucro en la prestación de los servicios de que trata este artículo, en el sector educativo se procederá según el artículo 8o de la presente ley, para lo cual podrán celebrar con ellas los contratos a que haya lugar.

**Artículo 5. Competencias de la nación.** En relación con las materias de carácter social, corresponde a la Nación, a través de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás organismos y autoridades de la administración central o de las entidades descentralizadas del orden nacional, conforme a las disposiciones legales sobre la materia:

- Formular las políticas y objetivos de desarrollo.
- Establecer normas técnicas, curriculares y pedagógicas que servirán de orientación a las entidades territoriales.
- Administrar fondos especiales de cofinanciación.
- Organizar y desarrollar programas de crédito.
- Prestar los servicios médicos especializados en el caso del Instituto Nacional de Cancerología y los Sanatorios de Agua de Dios y Contratación.
- Dictar las normas científico administrativas para la organización y prestación de los servicios.
- Impulsar, coordinar y financiar campañas y programas nacionales en materia educativa y de salud.
- Asesorar y prestar asistencia técnica y administrativa a las entidades territoriales y a sus instituciones de prestación de servicios.
- Ejercer las responsabilidades y acciones que deba cumplir en desarrollo de

lo dispuesto en la presente ley.

- Distribuir el situado fiscal; reglamentar la delegación y delegar en las entidades territoriales la ejecución de las campañas y programas nacionales, o convenir la asunción de las mismas por parte de las entidades territoriales, cuando fuere el caso, con la asignación de los recursos respectivos para su financiación o cofinanciación; establecer los programas de cofinanciación en forma acorde a las políticas y a las prioridades nacionales.

- Vigilar el cumplimiento de las políticas; ejercer las labores de inspección y vigilancia de la educación y salud y diseñar criterios para su desarrollo en los departamentos, distritos y municipios; ejercer la supervisión y evaluación de los planes y programas y, en especial, de la utilización o destinación de las cesiones y participaciones y de los grados de cobertura y calidad de los servicios e informar a la comunidad sobre estos resultados; y, promover ante las autoridades competentes, las investigaciones que se deriven de las actuaciones de los funcionarios.

**Parágrafo 1.** En concordancia con la descentralización de la prestación de los servicios públicos de salud y educación y las obligaciones correspondientes, señalados en la presente **ley**, la Nación cederá a título gratuito a los departamentos, distritos y municipios los derechos y obligaciones sobre la propiedad de los bienes muebles e inmuebles existentes a la fecha de publicación de la presente **ley** destinados a la prestación de los servicios que asuman las entidades territoriales.

**Artículo 7.** Los distritos y municipios podrán desconcentrar, delegar o descentralizar las funciones derivadas de sus competencias en las localidades, comunas o corregimientos, previa asignación de los recursos respectivos, excepto para el sector educativo.

**Artículo 11. Distribución del situado fiscal.** El situado fiscal consagrado en el artículo 356, de la Constitución Política, se distribuirá en la siguiente forma:

1. El 15% por partes iguales entre los Departamentos, el Distrito Capital y los Distritos de Cartagena y Santa Marta.
2. El 85% restante, de conformidad con la aplicación de las siguientes reglas:

a) Un porcentaje variable equivalente a la suma de los gastos de atención de los usuarios actuales de los servicios de salud y educación de todos los departamentos y distritos del país, hasta el punto que sumado con el porcentaje del numeral 1 permita la prestación de los servicios en condiciones de eficiencia administrativa, de conformidad con lo dispuesto en el parágrafo lo del presente artículo. Este porcentaje se considerará para efectos de cálculo como el situado fiscal mínimo.

b) El porcentaje restante, una vez efectuada la distribución por Situado Fiscal Mínimo para salud y educación, se asignará en proporción a la población potencial por atender, en los sectores de salud y educación, y al esfuerzo fiscal ponderado, de conformidad con los criterios establecidos en el parágrafo 2 del presente artículo.

La metodología para establecer la población usuaria actual, para aplicar las reglas de distribución de los recursos del situado fiscal y para diseñar los

indicadores pertinentes, será adoptada por el CONPES para la Política Social de conformidad con lo dispuesto en el presente artículo. En todo caso se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

i) Los usuarios actuales en educación, son la población matriculada en cada año en el sector oficial, más la becada que atiende el sector privado. La población becada se contabilizará con una ponderación especial para efectos de la estadística de usuarios.

ii) La población potencial, en educación, es la población en edad escolar comprendida entre los 3 y los 15 años de edad, menos la atendida por el sector privado.

iii) Los usuarios actuales en salud, son la población atendida en cada año por las instituciones oficiales y privadas que presten servicios por contratos con el sector oficial, medida a través del registro de las consultas de medicina, enfermería y odontología y de los egresos hospitalarios.

iv) La población potencial en el sector salud se mide como la población total del departamento, no cubierta plenamente por el sistema contributivo de la seguridad social, ponderada por el índice de necesidades básicas suministrado por el DANE.

**Parágrafo 1.** Para efectos de la medición de la eficiencia administrativa percápita de que trata el literal a) del numeral 2) del presente artículo se calculará, para cada sector de salud y educación, un situado fiscal mínimo requerido para financiar los gastos de prestación del servicio a la población actual en cada uno de ellos, observando los siguientes criterios:

a) Anualmente se calcula para cada departamento un gasto percápita resultante de la siguiente operación: el numerador será el situado fiscal asignado al sector el año inmediatamente anterior, ajustado por un índice de crecimiento salarial determinado por el Gobierno Nacional; el denominador será la población atendida el mismo año.

b) Se determinarán los gastos percápita departamentales y distritales agrupándolos en categorías, en atención al índice de necesidades básicas insatisfechas "INBI", al ingreso percápita territorial, y a la densidad de la población sobre el territorio, según lo determine y apruebe el Consejo Nacional de Política Económica y Social -CONPES- para Política Social.

c) A los departamentos y distritos cuyos gastos percápita difieran del promedio de cada categoría en la que se encuentren incluidos, se les reconocerá un estímulo cuando se hallaren por debajo de dicho promedio. En caso contrario, la diferencia se reconocerá decrecientemente dentro de un plan de ajuste que implique sustitución de recursos financieros o ampliación de coberturas, así: el 100% en 1994, al 80% en 1995, al 60% en 1996, al 40% en 1997, al 20% en 1998; a partir de 1999 los gastos se valorarán con el promedio percápita de la categoría de departamentos y distritos dentro de la cual se encuentren incluidos.

d) Los gastos percápita en condiciones de eficiencia serán la base para calcular el gasto en la población o de los usuarios actualmente atendidos de que tratan el numeral 1) y la letra a) del numeral 2) del presente artículo.

**Parágrafo 2.** Para efecto de lo dispuesto en la letra b) del numeral 2) del presente artículo, se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

a) El esfuerzo fiscal se determinará como la relación entre el gasto percápita

de dos vigencias fiscales sucesivas aplicados a salud y educación, y ponderada en forma inversa al ingreso per cápita de la entidad territorial respectiva.

b) El esfuerzo fiscal se ponderará en relación inversa al desarrollo socio-económico.

c) Para efectos del esfuerzo fiscal, el gasto per cápita de cada departamento, se determinará considerando el gasto aplicado a salud y educación realizado con rentas cedidas, otros recursos propios y otras transferencias distintas al situado fiscal aportadas por el departamento y los municipios de su jurisdicción.

**Parágrafo 3.** En el mes de enero de cada año, los Ministerios de Educación y Salud, en coordinación con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, y las secretarías de hacienda departamentales suministrarán al Departamento Nacional de Planeación, la información del año inmediatamente anterior relativa a los factores indispensables para la aplicación de la fórmula. La información financiera remitida por las secretarías de hacienda deberá estar refrendada por la respectiva contraloría. Los funcionarios de los departamentos y distritos que no proporcionen la información en los plazos establecidos por los ministerios y esta ley, incurrirán en causal de mala conducta y serán objeto de las sanciones correspondientes. En este evento, se aplicará, para efectos de la distribución del situado fiscal, la información estimada por el respectivo ministerio.

**Parágrafo 4.** Para el efecto de los cálculos necesarios en la aplicación de lo dispuesto en este artículo, se excluirá de cada departamento lo correspondiente al distrito que se encuentre en su territorio.

**Parágrafo 5.** Durante el período de transición de cuatro años fijado en el artículo 14, de la presente ley y de acuerdo a un reglamento que para el efecto expida el Gobierno Nacional, será reconocido el valor anual de los aportes patronales para pensiones y cesantías, el cual se deducirá del valor total del situado fiscal antes de proceder a su distribución de acuerdo a lo previsto en el presente artículo, y será girado según lo previsto en el artículo 19, de la presente ley. Transcurrido el período de transición de cuatro años se procederá de tal manera que una vez distribuido el situado fiscal por entidades territoriales, del valor total que corresponda a cada una se descontarán las cuotas patronales para la afiliación y creación de reservas para el pago de los valores prestacionales de pensiones y cesantías, para los sectores de educación y salud, de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias sobre la materia. Tales valores se girarán en la forma prevista en el artículo 19.

**Parágrafo 6.** Cada cinco años, los cuales se contarán a partir del 7 de julio de 1991, la ley, a iniciativa de los miembros del Congreso, podrá revisar el nivel del situado fiscal y las participaciones de los Municipios, las reglas y los procedimientos para la aplicación de los criterios Constitucionales.

**Parágrafo 7.** Durante el período de transición, 1994, 1995, y 1996, para aquellas entidades territoriales cuya alícuota del 15% no sea suficiente para mantener su cobertura actual, se les garantizará un situado fiscal no inferior en ningún caso al recibido en 1993 a pesos constantes.

Se entiende por pesos constantes el valor corriente mas la inflación causada según lo previsto en el parágrafo al artículo 26.

**Parágrafo 8.** Para las vigencias fiscales de 1994 y 1995, se excluyen de la base de cálculo del situado fiscal las rentas de destinación específica y los

ahorros que se perciban por este concepto en el presupuesto de la Nación se distribuirán entre las Entidades Territoriales cuyos niveles de situado fiscal por habitante pobre se encuentren por debajo del situado fiscal Nacional por habitante pobre. Estos recursos se traladarán en proporción a la participación de los usuarios potenciales en salud y educación de cada entidad territorial beneficiada por esta norma, dentro del total de las mismas.

A su vez, este indicador estará ponderado por el índice de necesidades básicas insatisfechas suministradas por el DANE, el cual servirá de base para el cálculo de los habitantes pobres de cada Ente Territorial.

**Artículo 12. Comisión veedora de transferencias.** Créase una Comisión Veedora de las Transferencias, la cual tendrá un carácter consultivo y ejercerá vigilancia sobre la liquidación y distribución del situado fiscal y la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación; y de la cual formarán parte un delegado designado por la Federación Colombiana de Municipios, un delegado designado por la Asociación de Gobernadores, un delegado designado por la Comisión Tercera del Senado y un delegado designado por la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes. La comisión se dará su propio reglamento y se financiará con los aportes de las entidades representadas.

**Parágrafo.** Los conflictos que se presenten en la aplicación de esta ley entre los municipios y los departamentos o entre los departamentos y la nación, podrán ser resueltos por comisiones de conciliación ad-hoc, en las cuales tendrán representación la nación, los departamentos y el municipio, sin perjuicio de las acciones a que haya lugar ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. El funcionamiento de estas comisiones será reglamentado por el Gobierno Nacional.

**Artículo 13. Distribución del situado fiscal en cada departamento para la prestación de los servicios.** Las Asambleas Departamentales programarán la distribución de los recursos del situado fiscal para el departamento y por municipios, de conformidad con las competencias asignadas en el capítulo I de la presente ley a cada uno de estos niveles administrativos, en atención a los criterios de equidad y eficiencia, y en desarrollo de un plan concertado con los municipios para la ampliación de coberturas, de mejoramiento de la calidad y el ajuste administrativo y financiero, y para la descentralización de responsabilidades en el caso de salud.

1. Son criterios mínimos para la distribución del situado fiscal entre los municipios los mismos previstos por el artículo 11, para la distribución entre departamentos y distritos, excepto la alícuota del 15%. Se tendrá en cuenta como criterio especial, un porcentaje de los recursos del situado fiscal que se repartirá entre los municipios que hubieren asumido descentralizadamente las competencias de salud o educación.

Las reglas de asignación de recursos entre los municipios, podrán ser análogas en lo pertinente a las previstas en el artículo 11, de la presente ley, para lo cual se considerarán las distinciones necesarias entre la asignación de salud y la de educación. La forma de aplicar los criterios de distribución del situado fiscal entre los municipios podrá ser modificada cada tres años por la

respectiva Asamblea Departamental, o cuando se realicen modificaciones de carácter legal sobre la materia, o con ocasión de la aprobación de los planes de desarrollo departamental.

2. El plan de ampliación de coberturas, el mejoramiento de la calidad y de descentralización en el caso de salud, deberá consagrar los siguientes aspectos:

a. La población cubierta y la población objetivo por atender en salud y educación de acuerdo a las metas anuales para ampliación de la cobertura.

b. Los servicios públicos y privados de salud que existen en los municipios, y los niveles de atención en salud que deberán quedar a cargo de cada una de las administraciones locales. Deberán precisarse además cuáles servicios quedarán a cargo de los departamentos en forma acorde con los principios de subsidiariedad, coordinación, complementariedad y concurrencia. En el sector educativo un balance de las instituciones públicas y privadas para determinar la cobertura total del servicio.

c. De conformidad con lo anterior se determinará: la infraestructura, instalaciones, equipos, y el personal existente que será administrado, o asumido en el caso de salud por los municipios; el programa de subsidios para el acceso de la población pobre a la seguridad social en salud y el programa de becas para el acceso a los servicios educativos; y finalmente se establecerá el déficit estimado requerido para la atención de la población asignada.

d. Los recursos financieros disponibles a la fecha y su proyección futura, teniendo en cuenta el situado fiscal, los recursos propios de los municipios aplicados a salud y educación, los recursos propios de las entidades prestadoras de servicios, las transferencias de ECOSALUD, y las participaciones municipales para inversión social.

e. La infraestructura y el personal que permanecerá a cargo del departamento y que será asignado a los establecimientos públicos departamentales para prestar los servicios de salud y educación que no presten los municipios.

f. La infraestructura y el personal que se incorporará al nivel central del departamento con responsabilidades de dirección, asesoría y control.

3. En el evento de que los recursos físicos y financieros en los municipios sean insuficientes de acuerdo con el plan de ampliación de coberturas y de descentralización en el caso de salud, se proyectarán los faltantes financieros y se establecerán las estrategias de ajuste administrativo y financiero de mediano y largo plazo. El departamento, en todo caso, dará estímulos financieros a los municipios, con cargo a los recursos del situado fiscal, para incentivar la descentralización de los servicios de salud.

**Parágrafo** .Los recursos distribuidos para la financiación de responsabilidades a cargo de los municipios que no hayan asumido la prestación descentralizada de los servicios de salud en los términos establecidos en la ley, serán administrados por el departamento o la Nación en virtud del principio de subsidiariedad. En todo caso, la administración autónoma y la efectiva transferencia del situado fiscal que se asigne a los municipios para este efecto, se sujetará a la asunción de las competencias por parte de éstos.

*(Documento 14)*

## C. Decretos

### C.1 Vigentes

FECHA	CONTENIDO DE INTERES
Decreto No. 2868 del 21 de diciembre de 1991	<p><b>Por el cual se organiza e integra la comisión de Ordenamiento territorial.</b></p> <p><b>Artículo 1. Integración.</b> La Comisión de Ordenamiento Territorial de que trata el artículo transitorio 38 de la Constitución Política estará integrada así:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a) El Ministro de Gobierno o su representante;</li><li>b) El Director del Departamento Nacional de Planeación o su representante;</li><li>c) El Director del Instituto Geográfico "Agustín Codazzi" o su representante;</li><li>d) El Consejero Presidencial para la Modernización del Estado o su representante;</li><li>e) Un gobernador seleccionado por los gobernadores de los departamentos;</li><li>f) Un alcalde de un municipio de menos de cincuenta mil habitantes escogido por la Federación Colombiana de Municipios;</li><li>g) Los señores Orlando Fals Borda, Gustavo Zafra Roldán, Eduardo Espinosa Facio-Lince, Juan Daniel Jaramillo, Anibal Fernández de Soto, Lorenzo Muelas Hurtado, Francisco Rojas Birry y Ernesto Ghul.</li></ul> <p><b>Parágrafo.</b> Para el cumplimiento de sus funciones la Comisión podrá invitar a sus reuniones a los servidores públicos o personas que considere conveniente.</p> <p><b>Artículo 3. Participación de organizaciones sociales.</b> Las organizaciones sociales o cívicas representativas de los diferentes estamentos del orden nacional, departamental o municipal podrán presentar propuestas a la Comisión de Ordenamiento Territorial, relativas a los asuntos de competencia de ésta, las cuales deberán ser tramitadas conforme a lo dispuesto en su reglamento interno.</p> <p><b>Artículo 5. Funciones.</b> La Comisión de Ordenamiento Territorial que se organiza e integra a través del presente Decreto, cumplirá las funciones generales previstas en el artículo transitorio 38 de la Constitución Política, al igual que las que se le atribuyen de manera específica en los artículos 299, 307 y 329 de la misma, y contará con la colaboración que requiera de los diferentes organismos del Estado.</p> <p><b>Artículo 6. Adscripción y secretaria técnica,</b> La Comisión a que se refiere el presente Decreto, estará adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el cual podrá, en consecuencia, desarrollar toda clase de actividades necesarias para permitir el cabal cumplimiento de las funciones de dicha Comisión.</p> <p>La Secretaría Técnica de la Comisión estará a cargo del Instituto Geográfico</p>

	<p>"Agustín Codazzi".</p> <p><b>Artículo 8. Gastos.</b> Los gastos que demande el funcionamiento de esta Comisión estarán a cargo del presupuesto del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. (Documento 15)</p>
<p>Decreto No. 879 del 13 de mayo de 1998</p>	<p><b>Por el cual se reglamentan las disposiciones referentes al ordenamiento del territorio municipal y distrital y a los planes de ordenamiento territorial.</b></p> <p><b>Artículo 1. Obligatoriedad de los planes de ordenamiento territorial.</b> Corresponde a todas las administraciones municipales y distritales formular y adoptar su plan de ordenamiento territorial a más tardar el día 24 de enero de 1999, en los términos del artículo 23 de la Ley 388 de 1997. A partir de esa fecha, solo podrán expedirse licencias de construcción o urbanización o sus modalidades o realizar actuaciones urbanísticas para el territorio del respectivo municipio de conformidad con lo dispuesto en dicho plan.</p> <p><b>Artículo 2. Ordenamiento del territorio.</b> De conformidad con los artículos 5º y 6º de la Ley 388 de 1997, el ordenamiento del territorio municipal o distrital comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planeación física concertadas y coherentes, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas para disponer de instrumentos eficaces de orientación del desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y de regulación de la utilización, ocupación y transformación de su espacio físico. El ordenamiento territorial debe ser acorde con las estrategias de desarrollo económico del municipio y distrito y armónico con el medio ambiente y sus tradiciones históricas y culturales. El ordenamiento del territorio tiene por objeto dar a la planeación económica y social su dimensión territorial, racionalizar la intervención sobre el territorio y propiciar su desarrollo y aprovechamiento sostenible. El ordenamiento del territorio tendrá en consideración las relaciones intermunicipales, metropolitanas y regionales; las condiciones de diversidad étnica y cultural; así como la utilización optima de los recursos naturales, económicos y humanos para el logro de una mejor calidad de vida.</p> <p><b>Artículo 3. Prioridades del ordenamiento del territorio.</b> En la definición del ordenamiento territorial, se tendrán en cuenta las prioridades del plan de desarrollo del municipio o distrito y los determinantes establecidos en normas de superior jerarquía que son:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Las relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales.</li> <li>2. Las políticas y normas sobre conservación y uso de las áreas e inmuebles que son patrimonio cultural.</li> <li>3. El señalamiento y localización de las infraestructuras de la red vial nacional y regional, los puertos y aeropuertos y los sistemas de suministros de agua, energía y servicios de saneamiento básico.</li> <li>4. Los componentes de ordenamiento territorial de los planes integrales de desarrollo metropolitano en cuanto sean aplicables.</li> </ol>



**Artículo 4. Participación democrática en el ordenamiento del territorio.** En el proceso de formulación y ejecución del ordenamiento territorial las administraciones municipales, distritales y metropolitanas fomentarán la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos mediante la participación de los ciudadanos y sus organizaciones.

**Artículo 5. El plan de ordenamiento territorial.** El plan de ordenamiento territorial es un instrumento técnico y normativo para ordenar el territorio municipal o distrital. Comprende el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas, destinadas a orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo. Los Planes de ordenamiento territorial deberán ser el producto de una efectiva participación de los diferentes actores sociales relacionados con la dinámica territorial. Para ello, la administración municipal o distrital deberá garantizar la participación y la concertación en la formación del plan.

**Artículo 6. Componentes de los planes de ordenamiento territorial.** Los planes de ordenamiento territorial deberán contemplar tres componentes:

1. El componente general, constituido por los objetivos, estrategias y contenidos estructurales de largo plazo.
2. El componente urbano, constituido por las políticas, acciones, programas y normas para encauzar y administrar el desarrollo físico urbano.
3. El componente rural, el cual estará constituido por las políticas, acciones, programas y normas para orientar y garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, así como la conveniente utilización del suelo.

**Artículo 7. Programa de ejecución.** Los planes de ordenamiento territorial tendrán un programa de ejecución que define con carácter obligatorio las actuaciones sobre el territorio previstas en aquel durante el período de la correspondiente administración municipal o distrital, de acuerdo con lo definido en el plan de desarrollo, señalando los proyectos prioritarios, la programación de actividades, las entidades responsables y los recursos respectivos. El programa de ejecución se integrará al plan de inversiones del plan de desarrollo de tal manera que conjuntamente con éste sea puesto a consideración del concejo por el alcalde para su aprobación mediante acuerdo y su vigencia se ajustará a los períodos de las administraciones municipales y distritales.

**Artículo 8. Vigencia del plan de ordenamiento territorial, de los componentes y contenidos y del programa de ejecución.** El plan de ordenamiento territorial tendrá una vigencia mínima equivalente a tres (3) períodos constitucionales de las administraciones municipales y distritales, contándose como la primera de éstas la que termina el treinta y uno (31) de diciembre del año dos mil (2000). En todo caso, el momento previsto para la revisión debe coincidir con el inicio de un nuevo período y de esas administraciones. Mientras se revisa el plan de ordenamiento o se adopta uno nuevo seguirá vigente el ya adoptado. Los planes de ordenamiento señalarán la vigencia de sus componentes y contenidos distinguiendo los de largo plazo con una vigencia mínima

equivalente a tres (3) periodos constitucionales de las administraciones municipales y distritales, los del mediano plazo con una vigencia mínima de dos (2) periodos constitucionales de las administraciones municipales y distritales y los de corto plazo, cuya vigencia mínima será de un (1) período constitucional de las administraciones municipales y distritales. Cuando en el curso de la vigencia de un Plan de Ordenamiento Territorial llegue a su término el período de vigencia de los componentes y contenidos de corto y mediano plazo, deberá procederse a su revisión. Mientras se hace esta revisión, seguirán vigentes los componentes y contenidos anteriores.

Las vigencias mínimas de los planes básicos de ordenamiento territorial y de los esquemas de ordenamiento territorial, así como las de sus componentes y contenidos, serán idénticas a las de los planes de ordenamiento territorial.

**Artículo 12. Planes Básicos de Ordenamiento Territorial.** Los municipios como población entre treinta mil (30.000) y cien mil (100.000) habitantes deberán adoptar Planes Básicos de Ordenamiento Territorial, en los términos del artículo 23 de la Ley 388 de 1997 y demás normas concordantes.

Los Planes Básicos de Ordenamiento Territorial contemplarán los componentes general, urbano y rural, señalados en el artículo 11 de la Ley 388 de 1997.

**Artículo 16. Esquemas de Ordenamiento Territorial.** Los municipios con población inferior a los treinta mil (30.000) habitantes deberán adoptar Esquemas de Ordenamiento Territorial en los términos del artículo 23 de la Ley 388 de 1997 y demás normas concordantes. No obstante, los municipios con estas características que presenten dinámicas importantes de crecimiento urbano, podrán adoptar Planes Básicos de Ordenamiento Territorial.

Los Esquemas de Ordenamiento Territorial deberán contemplar los componentes general, urbano y rural.

El componente general de los esquemas de ordenamiento territorial señalará como mínimo los siguientes aspectos:

1. Los objetivos, estrategias y políticas territoriales de largo plazo, para la ocupación y el aprovechamiento del suelo municipal.
2. La clasificación del territorio municipal en suelo urbano y suelo rural. Esta definición incluye la determinación del perímetro urbano para las cabeceras de los corregimientos.
3. La delimitación de las áreas de reserva para la conservación y protección del medio ambiente y los recursos naturales.
4. La determinación de las áreas expuestas a amenazas y riesgos.

El componente urbano de los esquemas de ordenamiento territorial deberá identificar y definir la estructura general del suelo urbano, en especial, los siguientes aspectos:

1. El Plan de vías.
2. El plan de servicios públicos domiciliarios.
3. La expedición de normas urbanísticas para las actuaciones de parcelación, urbanización y construcción.

El componente rural de los esquemas de ordenamiento territorial deberá identificar, señalar y delimitar en forma detallada, por lo menos la localización de los siguientes aspectos:

1. Areas de conservación y protección de los recursos naturales.
2. Areas expuestas a amenazas y riesgos.

	<p>3. Areas que forman parte de los sistemas de aprovisionamiento de los servicios públicos y para la disposición final de residuos sólidos y líquidos.</p> <p>4. Areas de producción agropecuaria, forestal y minera.</p> <p>5. Equipamiento de salud y educación.</p> <p><b>Artículo 17. Proceso de Planificación.</b> Los resultados del proceso de planificación del ordenamiento territorial se consignarán en los siguientes documentos, que formarán parte integrante del Plan:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Documento técnico de soporte.</li> <li>2. Documento resumen, y</li> <li>3. Acuerdo que adopta el Plan.</li> </ol> <p><b>Artículo 21. La vivienda de Interés Social en los planes de Ordenamiento Territorial.</b> Para dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 92 de la Ley 388 de 1997, los municipios y distritos para determinar los porcentajes de suelo que debe destinarse a programas de vivienda de interés social, tendrán en cuenta el estudio de demanda que deben realizar.</p> <p>El estudio de demanda de vivienda de interés social también constituye un elemento para que los municipios y distritos determinen sus necesidades de vivienda de interés social y definan los objetivos de mediano plano, las estrategias e instrumentos para la ejecución de programas tendientes a las soluciones del déficit correspondiente.</p> <p><b>Artículo 22. Formulación de los planes de Ordenamiento Territorial.</b> Los municipios o distritos deberán formular el Plan de Ordenamiento Territorial obedeciendo una secuencia de cinco (5) etapas, alrededor de las cuales se articulen los desarrollos temáticos y los procesos del plan:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Etapa preliminar.</li> <li>2. Diagnóstico.</li> <li>3. Formulación.</li> <li>4. Instrumentos de implementación, y</li> <li>5. Seguimiento.</li> </ol> <p><b>Artículo 29. Adopción del Plan de Ordenamiento Territorial.</b> De conformidad con el artículo 26 de la Ley 388 de 1997, transcurridos sesenta (60) días desde la presentación del proyecto del Plan de Ordenamiento Territorial sin que el Concejo Municipal o Distrital adopte el plan, el alcalde podrá adoptarlo mediante decreto.</p> <p><b>Artículo 30. Regulación de aprovechamientos, cesiones y volumetrías.</b> En desarrollo de lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 15 de la Ley 388 de 1997, los municipios y distritos deberán adoptar una norma urbanística general, donde se desarrolle la regulación referente a los aprovechamientos, cesiones específicas y volumetrías básicas para la totalidad del suelo urbano, de expansión urbana y suburbano. Esta norma será parte integrante del Plan y su revisión sólo podrá hacerse con ocasión de la revisión del componente urbano del plan, salvo en el caso de la formulación de planes parciales y unidades de actuación urbanística.</p> <p><i>(Documento 16)</i></p>
Decreto	<b>Por el cual se reglamentan las disposiciones referentes a licencias de</b>

No. 1052  
del 10 de  
junio de  
1998

**construcción y urbanismo, al ejercicio de la curaduría urbana, y las sanciones urbanísticas.**

**Artículo 3. Licencia de urbanismo y sus modalidades.** Se entiende por licencia de urbanismo, la autorización para ejecutar en un predio la creación de espacios abiertos públicos o privados y las obras de infraestructura que permitan la construcción de un conjunto de edificaciones acordes con el plan de ordenamiento territorial del municipio o distrito. Son modalidades de la licencia de urbanismo las autorizaciones que se concedan para la parcelación de un predio en suelo rural o de expansión urbana, para el loteo o subdivisión de predios para urbanización o parcelación y, el encerramiento temporal durante la ejecución de las obras autorizadas.

Las licencias de urbanismo y sus modalidades están sujetas a prórroga y modificaciones.

**Artículo 4. Licencia de construcción y sus modalidades.** Se entiende por licencia de construcción la autorización para desarrollar un predio con construcciones, cualquiera que ellas sean, acordes con el plan de ordenamiento territorial y las normas urbanísticas del municipio o distrito. Son modalidades de la licencia de construcción las autorizaciones para ampliar, adecuar, modificar, cerrar y demoler construcciones.

Las licencias de construcción y sus modalidades están sujetas a prórroga y modificaciones.

**Artículo 6. Competencia para el estudio, trámite y expedición de licencias.** En los municipios o distritos con población superior a cien mil (100.000) habitantes las licencias serán estudiadas, tramitadas y expedidas por los curadores urbanos.

Los municipios podrán asociarse o celebrar convenios interadministrativos con otros municipios para encargar conjuntamente el estudio, trámite y expedición de licencias a curadores urbanos. En este caso deberán designar por lo menos dos (2) curadores urbanos y las entidades municipales encargadas de estudiar, tramitar y expedir licencias de los municipios que conforman la asociación o hacen parte del convenio dejarán de ejercer esa función.

En los municipios con población inferior a cien mil (100.000) habitantes, el estudio, trámite y expedición de licencias será competencia de la autoridad que para ese fin exista en el municipio. Sin embargo, podrán designar curadores urbanos en los términos de la ley 388 de 1997 y sus decretos reglamentarios.

**Artículo 7. Población.** Para dar cumplimiento a lo previsto en los numerales 2o. y 3o. de artículo 101 de la ley 388 de 1997, se tendrá en cuenta la población de la cabecera municipal o distrital, de acuerdo con la certificación expedida anualmente por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE -.

**Artículo 15. Revisión de los diseños.** El curador o las entidades municipales

encargadas de estudiar, tramitar y expedir licencias, dentro del trámite correspondiente deberán constatar que la construcción propuesta cumpla los requisitos impuestos por las normas de construcción sismo resistentes, mediante la revisión de los parámetros establecidos para los planos, memorias y diseños que deben acompañar los proyectos.

La revisión de los diseños se hará en la curaduría o en la oficina municipal encargada de estudiar, tramitar y expedir licencias de construcción por un ingeniero civil cuando se trate de diseños estructurales y estudios geotécnicos. Cuando se trate de diseños no estructurales la revisión podrá hacerla un arquitecto, un ingeniero civil o un ingeniero mecánico. Los ingenieros civiles y los ingenieros mecánicos que revisen diseños deberán estar acreditados ante la Comisión Asesora Permanente para el Régimen de Construcciones Sismo Resistentes y cumplir con los requisitos de experiencia e idoneidad que les impone el capítulo 3 del título VI de la Ley 400 de 1997.

La revisión de los diseños también podrá hacerla una persona ajena a la curaduría o a la oficina encargada de estudiar, tramitar y expedir licencias, quien deberá ser profesional y reunir las calidades y requisitos señalados en el inciso segundo de este artículo. En este caso, quien efectúe la revisión deberá dirigir un memorial a la persona o entidad competente para expedir la licencia donde señale el alcance de la revisión y certifique que las construcciones propuestas se ajustan a las normas sismo resistentes vigentes.

El revisor de los diseños no puede ser quien los elaboró ni puede tener relación laboral con éste.

El alcance y la revisión de los diseños se sujetarán a las prescripciones que para el efecto contienen las disposiciones de las normas sismo resistentes vigentes.

**Parágrafo transitorio.** Hasta tanto la Comisión Asesora Permanente para el Régimen de Construcciones Sismo Resistentes determine los procedimientos y mecanismos de acreditación de los profesionales que deben surtir este requisito para realizar labores de diseño estructural, estudios geotécnicos, revisión de los diseños o estudios, y supervisión técnica de la construcción, éstos acreditarán su experiencia e idoneidad ante la entidad o persona encargada de la expedición de licencias, demostrando para el efecto un ejercicio profesional mayor de cinco (5) años, lo cual harán con copia de la matrícula profesional o el instrumento que haga sus veces, donde aparezca la fecha de expedición de la misma. Para realizar los diseños de elementos no estructurales o dirección de construcción, los ingenieros civiles y mecánicos se sujetarán al mismo procedimiento pero el ejercicio profesional que deberán acreditar será solo de tres (3) años.

**Artículo 17. Comunicación de la solicitud de las licencias.** La solicitud de las licencias será comunicada por el curador o la autoridad municipal ante quien se solicite a los vecinos del inmueble o inmuebles objeto de la solicitud, para que ellos puedan hacerse parte y hacer valer sus derechos. La citación se hará por correo si no hay otro medio más eficaz.

En el acto de citación se dará a conocer el nombre del solicitante de la licencia y el objeto de dicha solicitud.

Si la citación no fuere posible, o pudiere resultar demasiado costosa o demorada, se insertará en la publicación que para tal efecto tuviere la entidad, o en un periódico de amplia circulación local o nacional, según el caso.

**Parágrafo.** Si el solicitante de la licencia no fuera el titular de los derechos reales principales del predio o predios objeto de la solicitud, deberá citarse en los términos y para los efectos de este artículo, a quien aparezca como titular de derechos reales.

**Artículo 20.** El curador o las entidades municipales encargadas de estudiar, tramitar y expedir licencias, deberán indicar al titular entre otras, las siguientes obligaciones relacionadas con el proceso de construcción:

1. Que la construcción debe someterse a una supervisión técnica en los términos que señalan las normas de construcción sismo resistentes vigentes, siempre que la licencia comprenda una construcción de una estructura de más de tres mil (3.000) metros de área.
2. Que tiene la obligación de realizar los controles de calidad para los diferentes materiales estructurales y elementos no estructurales que señalan las normas de construcción sismo resistentes vigentes, siempre que la licencia comprenda la construcción de una estructura menor a tres mil (3.000) metros de área.
3. Que las obras autorizadas deben contar con la instalación de los equipos, sistemas e implementos de bajo consumo de agua, establecidos en la ley 373 de 1997 y los decretos que la reglamenten.

**Artículo 21. Sujeción al Plan de Ordenamiento Territorial.** De acuerdo con el numeral segundo del artículo 99 de la Ley 388 de 1997, las licencias se otorgarán con sujeción al Plan de Ordenamiento Territorial, planes parciales y a las normas urbanísticas que los desarrollan y complementan y de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 99 de 1993 y en sus reglamentos. No se requerirá licencia o plan de manejo ambiental, cuando el Plan de Ordenamiento Territorial haya sido expedido de conformidad con lo dispuesto en la Ley 388 de 1998.

A partir del 24 de enero de 1999 sólo podrán expedirse licencias de urbanismo y construcción o sus modalidades de conformidad con lo dispuesto en el Plan de Ordenamiento Territorial.

**Parágrafo transitorio.** Mientras los municipios expiden el Plan de Ordenamiento Territorial, en los términos que establece la Ley 388 de 1997, las licencias se expedirán con base en los planes de ordenamiento territorial vigentes, o el instrumento que haga sus veces, el cual definirá cuando menos, las normas urbanísticas, las vías obligadas y la ubicación de las actividades de servicios, así como la normativa físico-espacial que de él se derive.

**Artículo 35. Definición de curador urbano.** El curador urbano es un particular encargado de estudiar, tramitar y expedir licencias de urbanismo o de construcción, a petición del interesado en adelantar proyectos de urbanización o de edificación, en las zonas o áreas del municipio o distrito que la administración municipal o distrital le haya determinado como de su jurisdicción.

El curador urbano es autónomo en el ejercicio de sus funciones y responsable conforme a la ley.

**Artículo 36. Naturaleza de la función del curador urbano.** El curador urbano ejerce una función pública para la verificación del cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación vigente en el distrito o municipio, a través del otorgamiento de licencias de urbanización y construcción.

**Artículo 37. Interpretación de las normas.** En el ejercicio de sus funciones, los curadores urbanos verificarán la concordancia de los proyectos de parcelación, urbanización, construcción y demás sometidos al trámite de licencias con las normas urbanísticas vigentes. En los casos de ausencia de normas exactamente aplicables a una situación o de contradicciones en la normativa urbanística, la facultad de interpretación corresponderá a las autoridades de planeación del municipio o distrito, las cuales emitirán sus conceptos mediante circulares que tendrán el carácter de doctrina para la interpretación de casos similares.

En ejercicio de sus funciones, el curador podrá elevar consultas de carácter general a las entidades municipales, distritales y nacionales que intervienen en el desarrollo urbano, sobre autorizaciones, asignaciones, determinación de nomenclatura, y demás procedimientos que se requieran para la expedición de cualquier licencia. Dichas entidades deberán responder las consultas en los términos que fija el Código Contencioso Administrativo.

**Artículo 38. Jurisdicción.** Para efectos del presente decreto se entiende por jurisdicción el ámbito espacial sobre el cual puede actuar la curaduría urbana. La jurisdicción comprende la totalidad del territorio del municipio o distrito, salvo aquellas áreas que la administración municipal señale en las normas urbanísticas y en el plan de ordenamiento territorial como no aptas para la ejecución de actuaciones urbanísticas o que tengan expresamente restricciones especiales.

Las curadurías urbanas de las asociaciones de municipios o de los convenios interadministrativos tendrán jurisdicción sobre el territorio de todos los municipios que conforman la asociación o que hacen parte del convenio, salvo aquellas áreas que la administraciones municipales señalen en las normas urbanísticas y en los planes de ordenamiento territorial como no aptas para la ejecución de actuaciones urbanísticas o que tengan expresamente restricciones especiales.

**Artículo 39. Designación del curador urbano.** El alcalde municipal o distrital designará a los curadores urbanos para periodos individuales de cinco (5) años, previo concurso de méritos, en el orden que señale la lista de elegibles.

En el caso de los municipios que conforman la asociación o de aquellos municipios que han celebrado convenios interadministrativos, los alcaldes deberán designar conjuntamente los curadores urbanos, previo concurso de méritos en el orden que señale la lista de elegibles. Sin embargo, si uno o más de los municipios que se asocian o celebran un convenio cuentan con curador urbano, las partes podrán convenir que él o los curadores ya designados sean designados como curador o curadores de la asociación o convenio, sin que medie para la designación de estos curadores nuevo concurso de méritos y sin

que ello modifique el período para el cual fue o fueron designados inicialmente.

**Parágrafo.** Vencido el término para el cual fue designado el curador urbano, previo concurso de méritos podrá ser designado nuevamente para el mismo cargo.

**Artículo 41. Concurso de méritos.** Los alcaldes o sus delegados fijarán las bases de cada concurso, determinarán los requisitos y factores de evaluación que se tendrán en cuenta para calificar, el puntaje correspondiente a cada requisito y factor, la conformación del equipo de selección y los criterios de calificación, la forma de acreditar los requisitos, fecha del concurso, lugares de inscripción y realización, todo lo cual se informará mediante convocatoria pública.

En el caso de los curadores urbanos que tienen jurisdicción en los municipios que conforman una asociación o hacen parte de un convenio interadministrativo, el grupo de selección lo conformarán los alcaldes de los municipios de la asociación o convenio o sus delegados.

En todo caso en el concurso de méritos los alcaldes o sus delegados deberán exigir:

1. El formato único de hoja de vida establecido por La ley 190 de 1995, al cual deberá anexarse la tarjeta profesional vigente para aquellas profesiones cuyo ejercicio la exija.
2. Acreditación de las calidades y experiencia del equipo de apoyo técnico y administrativo.
3. Descripción de los equipos, sistemas y programas que utilizará el candidato en caso de ser designado curador, los cuales deberán ser compatibles con los equipos, sistemas y programas de la administración municipal o distrital.
4. La práctica de exámenes escritos, sobre conocimientos y manejo de las normas urbanísticas y de uso del suelo del respectivo municipio o distrito.
5. La práctica de una entrevista personal.

**Parágrafo.** La convocatoria para el concurso de méritos la harán los alcaldes por aviso, el cual se insertará en un periódico de amplia circulación local, regional o nacional dos veces con un intervalo de una semana.

En el caso de los curadores urbanos que tienen jurisdicción en los municipios que conforman la asociación o convenio, los alcaldes de esos municipios, harán conjuntamente la convocatoria para el concurso de méritos, sujetándose a los términos previstos en este artículo.

**Artículo 42. Posesión del curador urbano.** El cargo de curador urbano se asume por la posesión ante el alcalde municipal o distrital que hizo la designación. En el decreto de designación se dejará constancia de las calificaciones que obtuvo por concurso de méritos y de la presentación de los documentos requeridos.

El alcalde municipal o distrital ante el cual se cumplió la posesión del curador urbano, deberá enviar copia del acto de designación y del acta de posesión correspondiente al Ministerio de Desarrollo Económico.



En el caso de los curadores urbanos que tienen jurisdicción en los municipios que conforman la asociación o convenio, la posesión se hará en los mismos términos previstos en este artículo, ante cada uno de los alcaldes de los municipios que conforman la asociación.

**Artículo 43. Transición de las entidades municipales o distritales a los curadores urbanos.** Cuando en un municipio se designen y posesionen curadores urbanos por primera vez, la entidad encargada de estudiar, tramitar y expedir licencias deberá culminar el trámite de las licencias que esté conociendo al momento de la posesión del o los curadores urbanos. Sin embargo, el solicitante podrá pedir el traslado del trámite a un curador. En este caso, el solicitante de la licencia deberá pagar al curador las expensas del caso

**Artículo 51. Régimen disciplinario de los curadores urbanos.** A los curadores urbanos se les aplica en el ejercicio de sus funciones públicas y en lo pertinente, el régimen disciplinario de la ley 200 de 1995. El alcalde municipal o distrital es competente para, de una parte, ordenar a la oficina de control interno disciplinario facultada para tal fin, o al funcionario que se designe para que adelante el respectivo proceso disciplinario y, de otra, imponer la correspondiente sanción. Lo anterior, sin perjuicio del poder disciplinario preferente de la Procuraduría General de la Nación.

**Artículo 52. Reparto de las licencias de los proyectos de las entidades estatales.** Las solicitudes de licencias que presentan las entidades estatales deberán someterse a reparto entre los distintos curadores urbanos del municipio, distrito, asociación o convenio.

Dentro de los treinta (30) días siguientes a la publicación de este decreto, los curadores urbanos de cada municipio o distrito o asociación o convenio conjuntamente deberán elaborar su propio reglamento de reparto y lo aprobarán por unanimidad. Copia de ese reglamento deberá ser publicada en un diario de amplia circulación en el municipio o distrito correspondiente.

**Artículo 56. Radicación de las solicitudes de licencias.** Será requisito para la radicación ante las curadurías urbanas de toda solicitud de licencia de urbanismo y construcción o sus modalidades, el pago al curador del cargo fijo “a” establecido en el artículo 58 del presente decreto.

Dicho cargo no se reintegrará al interesado en caso de que la solicitud de licencia sea negada o desistida por el solicitante. Cuando el proyecto es objeto de observaciones y éste no ha sido presentado en forma correcta en un término de treinta (30) días calendario contados a partir de la fecha de la formulación de la observación, la solicitud se entenderá desistida.

El cargo fijo “a” y el cargo variable “b” a que se hace referencia en el presente decreto, serán fijados por los municipios y distritos de conformidad con la metodología, recomendaciones y topes de las tarifas plenas que para el efecto les señale el Ministerio de Desarrollo Económico.

Los curadores deberán tener en lugar visible a disposición de los interesados,

sin que ello implique el pago de expensas o remuneraciones, el cargo fijo “a” y el cargo variable “b” y las expensas por otras actuaciones determinadas por los municipios y distritos debidamente aprobados, así como la ecuación que adelante se expone, para efectos de la liquidación de expensas.

**Parágrafo.** La metodología a que hace referencia el inciso tercero de este artículo será remitida mediante oficio a cada uno de los alcaldes. Este oficio también señalará el plazo máximo para la remisión al Ministerio de la propuesta de dichos valores, los cuales serán aprobados por el Ministro de Desarrollo Económico mediante resolución de carácter general. Si el municipio o distrito no remite la propuesta de los cargos fijos y variables dentro del plazo señalado, el Ministro de Desarrollo Económico los determinará.

**Artículo 57. Primera designación de curadores urbanos.** Los municipios que por primera vez designen curadores urbanos deberán remitir al Ministerio de Desarrollo Económico, previo a la convocatoria al concurso de méritos, copia del estudio técnico que sustente la necesidad del servicio y capacidad de sostenibilidad económica de la curaduría. Además deberán enviar la propuesta de expensas desarrollada con base en la metodología que para tal fin disponga el Ministerio de Desarrollo Económico mediante acto administrativo. La aprobación por parte del Ministerio de las expensas será condición para la convocatoria del concurso.

Para el caso de los municipios o distritos que decidan designar un curador adicional al mínimo establecido en la ley, deberán elaborar y remitir al Ministerio de Desarrollo Económico un estudio técnico que justifique esa otra designación. La aprobación por parte del Ministerio de ese estudio será condición para la convocatoria del concurso.

**Artículo 67. Expensas por otras actuaciones.** Se entiende por otras actuaciones aquellas actividades distintas a la expedición de una licencia pero que están asociadas a éstas y que se pueden ejecutar independientemente de la expedición de una licencia, las cuales tienen dos categorías:

Aquellas donde la actividad y el pronunciamiento del curador están determinados por la magnitud del proyecto expresada en metros cuadrados, cúbicos o lineales, tales como el visto bueno a la propiedad horizontal independiente a la licencia de construcción o la autorización para el movimiento de tierras. Estas expensas se determinarán por rangos dependiendo de los metros involucrados en la actuación.

Las demás, donde la actividad y el pronunciamiento del curador están determinados por un procedimiento, tales como prórrogas o certificaciones de nomenclatura. Estas expensas deberán expresarse en salarios mínimos legales vigentes, diarios o mensuales, dependiendo de la complejidad del procedimiento.

Los municipios y distritos deberán remitir al Ministerio de Desarrollo Económico una lista de las otras actuaciones de los curadores junto con la propuesta de expensas. En esa lista deberán diferenciar a que grupo de actuaciones corresponde de conformidad con los criterios establecidos en este artículo. La propuesta de expensas se hará acorde con los parámetros que fije la

metodología del Ministerio de Desarrollo Económico. Si el municipio o distrito no remite dentro del plazo señalado la propuesta de las expensas por otras actuaciones de los curadores, el Ministro de Desarrollo Económico las determinará.

**Parágrafo.** Las expensas por prórroga de licencias no podrán ser superiores a un (1) salario mínimo legal mensual vigente

**Artículo 72. Archivos de las administraciones con las actuaciones de los curadores urbanos.** Sin perjuicio del archivo que de sus actuaciones lleve el curador urbano, las oficinas de planeación municipales o distritales, o las que hagan sus veces, deberán mantener un archivo clasificado y actualizado de las licencias otorgadas por los curadores urbanos junto con los planos.

En el evento que sea suprimida una curaduría, el curador deberá remitir los archivos técnicos y los expedientes que estuvieran cursando trámite a la autoridad municipal o distrital que le señale el alcalde, la cual podrá continuar el trámite si es su competencia o distribuirlo por reparto entre los curadores que continúen prestando su función.

**Artículo 73. Vigilancia y control.** De acuerdo con lo establecido en el numeral 7º del artículo 101 de la Ley 388 de 1997, el alcalde municipal o distrital, indelegablemente, será la instancia encargada de vigilar y controlar el cumplimiento de las normas urbanísticas y de los planes de ordenamiento territorial, por parte de los curadores urbanos.

En el caso de los curadores urbanos que tienen jurisdicción en los municipios que conforman la asociación o convenio, cada uno de los alcaldes de los municipios de la asociación o convenio, será la instancia encargada de vigilar y controlar el cumplimiento de las normas urbanísticas y de los planes de ordenamiento territorial de su municipio, por parte de los curadores urbanos.

**Artículo 75. Comisiones de veeduría.** En desarrollo de lo dispuesto por el numeral 6 del artículo 101 de la ley 388 de 1997, el Ministerio de Desarrollo Económico ejercerá la función de coordinación y seguimiento de las curadurías urbanas en cada municipio o distrito a través de las comisiones de veeduría, las cuales serán convocadas como mínimo mensualmente, o cuando el cincuenta (50%) por ciento de sus miembros lo considere necesario.

Las comisiones de veeduría estarán integradas así:

1. El alcalde municipal o distrital quien la presidirá y podrá convocarla en cualquier tiempo.
2. Un representante de las asociaciones gremiales sin ánimo de lucro o fundaciones cuyas actividades tengan relación directa con el sector de la construcción o el desarrollo urbano.
3. El personero municipal o distrital o su delegado.
4. Un representante de la Sociedad Colombiana de Arquitectos.
5. Un representante de la Sociedad Colombiana de Ingenieros.

El Ministerio de Desarrollo Económico a través del Viceministro de Desarrollo

Urbano o su representante, cuando lo juzgue conveniente, asistirá a las reuniones de las comisiones de veeduría.

El alcalde podrá invitar a las sesiones de la Comisión un representante de las empresas de servicios públicos cuando la naturaleza del tema a tratar requiera la participación de ellas.

**Parágrafo primero.** Para la designación del representante de que trata el numeral 2 del presente artículo, los alcaldes municipales y distritales abrirán el registro de tales entidades y convocarán públicamente a sus representantes legales para que efectúen la correspondiente elección.

**Parágrafo segundo.** Los alcaldes municipales o distritales deberán informar por escrito al Ministerio de Desarrollo Económico el nombre de los integrantes de la comisión de veeduría.

**Artículo 76. Objetivo de las comisiones de veeduría.** El objetivo principal de las comisiones de veeduría es velar por el buen desempeño de las curadurías urbanas, en los aspectos técnicos, profesionales y éticos de la función que ejercen y la correcta articulación de las curadurías con las administraciones municipales y distritales.

**Artículo 77. Funciones de las comisiones de veeduría.** Son funciones de las comisiones de veeduría, entre otras, las siguientes:

1. Hacer la coordinación y seguimiento de las curadurías urbanas.
2. Hacer un análisis puntual de las licencias expedidas por los curadores a fin de verificar el cumplimiento del plan de ordenamiento territorial y de las normas urbanísticas.
3. Interponer, a través de uno de sus miembros, los recursos y acciones contra las actuaciones de los curadores que no se ajusten a la normatividad urbanística, y si fuera del caso, formular las correspondientes denuncias.
4. Verificar el cumplimiento de las normas establecidas en los planes de ordenamiento territorial por parte de los curadores urbanos.
5. Formular a los curadores urbanos sugerencias acerca de la mejor prestación del servicio en su curaduría.
6. Atender las quejas que formulen los ciudadanos en razón de la expedición de licencias, poniendo en conocimiento de las autoridades respectivas los hechos que resulten violatorios de las normas urbanísticas.
7. Proponer ante el Ministerio de Desarrollo Económico la adopción de correctivos por deficiencias en el servicio u ocurrencia de hechos que atenten contra la ética.
8. Proponer contra los curadores urbanos la apertura de investigaciones por parte de los consejos profesionales, cuando lo consideren necesario.
9. Dictarse su propio reglamento.
10. Las demás que resulten necesarias para el cumplimiento de su objeto.

**Artículo 78. Expedición de licencias en municipios con población inferior a cien mil (100.000) habitantes.** En los municipios con población inferior a cien mil (100.000) habitantes la entidad municipal encargada de estudiar, tramitar y expedir las licencias continuará prestando ese servicio. Sin embargo podrán designar uno o más curadores urbanos en los términos de este decreto. En el

caso de designar un solo curador la entidad municipal encargada de estudiar, tramitar y expedir licencias continuará prestando este servicio hasta tanto se designe un segundo curador.

La prestación del servicio de estudio, trámite y expedición de licencias paralelo al curador, causará en favor del municipio las mismas expensas establecidas en este decreto para el curador.

El municipio deberá encargarse del recaudo de los impuestos que se generen en razón de la prestación del servicio de estudio, trámite, y expedición de licencias. El producto de lo recaudado por concepto de expensas entrará al tesoro municipal.

**Artículo 79. Trámite de licencias por parte de las oficinas municipales encargadas de estudiar tramitar y expedir licencias.** Las entidades municipales o distritales encargadas de estudiar, tramitar y expedir licencias, deberán sujetarse en un todo a la reglamentación que establece la ley 388 de 1997, el presente decreto y las normas que sobre la materia se expidan posteriormente.

**Artículo 80. Actuación coordinada con el curador urbano.** Las entidades que intervienen en el desarrollo municipal o distrital deberán actuar en completa coordinación con el curador urbano.

**Artículo 81. Competencias de las administraciones municipales, distritales y nacionales.** Las entidades municipales, distritales y nacionales que intervienen en el desarrollo urbano continuarán ejerciendo las funciones de planeación, la coordinación de acciones para la ejecución del desarrollo de la ciudad, el seguimiento y evaluación de la formación de los municipios o distritos. Por ello, dichas entidades mantienen su competencia, entre otras, para las siguientes actuaciones:

1. Preparar, formular, adoptar y ejecutar los planes de ordenamiento territorial y los instrumentos que los desarrollan.
2. Ejercer el control posterior de obra de manera permanente.
3. Mantener actualizados los planos de la ciudad e incorporar los planos topográficos.
4. Mantener actualizada la estratificación y zonificación del área de su competencia.

**Artículo 82. Legalizaciones.** Corresponde exclusivamente a las administraciones municipales o distritales legalizar, si a ello hubiere lugar, las urbanizaciones y barrios. La acción de legalizar es el procedimiento mediante el cual la entidad competente del municipio o distrito adopta las medidas administrativas tendientes a reconocer la existencia de una urbanización, asentamiento o barrio, a dar la aprobación de los planos correspondientes, a expedir la reglamentación respectiva y a la aprobación y prestación de los servicios públicos. Los barrios, asentamientos o urbanizaciones objeto del proceso de legalización deberán haberse desarrollado y ejecutado antes del 9 de agosto de 1996.

**Artículo 83. Control.** En desarrollo del artículo 61 del Decreto 2150 de 1995, corresponde a los alcaldes municipales o distritales directamente o por conducto de sus agentes, ejercer la vigilancia y control durante la ejecución de las obras, con el fin de asegurar el cumplimiento de la licencia de urbanismo o de construcción y de las demás normas y especificaciones técnicas contenidas en el plan de ordenamiento territorial, sin perjuicio de las facultades atribuidas a los funcionarios del Ministerio Público y de las veedurías en defensa tanto del orden jurídico, del ambiente y del patrimonio y espacios públicos, como de los intereses de la sociedad en general y los intereses colectivos.

Para tal efecto, dentro de los cinco (5) días siguientes a la expedición de la licencia, el curador o la entidad que haya expedido la licencia, remitirá copia de ella a las autoridades previstas en este artículo.

**Artículo 84. Infracciones urbanísticas.** De acuerdo con el artículo 103 de la Ley 388 de 1997, toda actuación de parcelación, urbanización, construcción, reforma o demolición que contravenga los planes de ordenamiento territorial o sus normas urbanísticas, dará lugar a la imposición de sanciones urbanísticas a los responsables, incluyendo la demolición de las obras, según sea el caso, sin perjuicio de las eventuales responsabilidades civiles y penales de los infractores. Para efectos de la aplicación de las sanciones estas infracciones se considerarán graves o leves, según se afecte el interés tutelado por dichas normas.

Se considera igualmente infracción urbanística, la localización de establecimientos comerciales, industriales y de servicios en contravención a las normas de usos del suelo, lo mismo que la ocupación temporal o permanente del espacio público con cualquier tipo de amoblamiento o instalaciones, sin la respectiva licencia.

En todos los casos de actuaciones que se efectúen sin licencia o sin ajustarse a la misma, el alcalde, de oficio o a petición de parte, dispondrá la medida policiva de suspensión inmediata de dichas actuaciones, de conformidad con el procedimiento a que se refiere el artículo siguiente. En el caso del Distrito Capital esta función corresponde a los alcaldes locales, de conformidad con lo dispuesto en el Estatuto Orgánico del Distrito Capital.

**Artículo 86. Sanciones urbanísticas.** De acuerdo al artículo 104 de la Ley 388 de 1997, las infracciones urbanísticas darán lugar a la aplicación de las sanciones que a continuación se determinan, por parte de los alcaldes municipales y distritales y el Gobernador del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, quienes las graduarán de acuerdo con la gravedad de la infracción y la reiteración o reincidencia en la falta, si tales conductas se presentaren:

1. Para quienes parcelen, urbanicen o construyan en terrenos no urbanizables o parcelables, se aplicarán multas sucesivas que oscilarán entre cien (100) y quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales, además de la orden policiva de demolición de la obra y la suspensión de servicios públicos domiciliarios, de conformidad con lo señalado por la Ley 142 de 1994.

En la misma sanción incurrirán quienes parcelen, urbanicen o construyan en

terrenos afectados al plan vial, de infraestructura de servicios públicos domiciliarios o destinados a equipamientos públicos.

Si la construcción, urbanización o parcelación se desarrollan en terrenos de protección ambiental, o localizados en zonas calificadas como de riesgo, tales como humedales, rondas de cuerpos de agua o de riesgo geológico, la cuantía de las multas se incrementará hasta en un ciento por ciento (100%) sobre las sumas aquí señaladas, sin perjuicio de las responsabilidades y sanciones legales a que haya lugar.

2. Para quienes parcelen, urbanicen o construyan en terrenos aptos para estas actuaciones, sin licencia, se aplicarán multas sucesivas que oscilarán entre setenta (70) y cuatrocientos (400) salarios mínimos legales mensuales, además de la orden policiva de suspensión y sellamiento de la obra y la suspensión de servicios públicos domiciliarios, de conformidad con lo señalado por la Ley 142 de 1994.

En la misma sanción incurrirán quienes demuelan inmuebles declarados de conservación arquitectónica o realicen intervenciones sobre los mismos sin la licencia respectiva, o incumplan las obligaciones de adecuada conservación, sin perjuicio de la obligación de reconstrucción que ordena el artículo 106 de la ley 388 de 1997, así como quienes usen o destinen inmuebles en contravención a las normas sobre usos del suelo.

3. Para quienes parcelen, urbanicen o construyan en terrenos aptos para estas actuaciones, en contravención a lo preceptuado en la licencia, o cuando ésta haya caducado, se aplicarán multas sucesivas que oscilarán entre cincuenta (50) y trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales, además de la orden policiva de suspensión y sellamiento de la obra y la suspensión de servicios públicos domiciliarios, de conformidad con lo señalado por la Ley 142 de 1994.

En la misma sanción incurrirán quienes destinen un inmueble a un uso diferente al señalado en la licencia, o contraviniendo las normas urbanísticas sobre usos específicos.

4. Para quienes ocupen en forma permanente los parques públicos, zonas verdes y demás bienes de uso público, o los encierren sin la debida autorización de las autoridades municipales o distritales, se aplicarán multas sucesivas que oscilarán entre treinta (30) y doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales, además de la demolición del cerramiento y la suspensión de servicios públicos, de conformidad con lo señalado por la Ley 142 de 1994. Esta autorización podrá darse únicamente para los parques y zonas verdes por razones de seguridad, siempre y cuando la transparencia del cerramiento sea de un noventa por ciento (90%) como mínimo, de suerte que se garantice a la ciudadanía el disfrute visual del parque o zona verde.

En la misma sanción incurrirán quienes realicen intervenciones en áreas que formen parte del espacio público, sin la debida licencia o contraviniéndola, sin perjuicio de la obligación de restitución de elementos a que se refiere el artículo 88 del presente decreto.

5. La demolición total o parcial de las obras desarrolladas sin licencia o de la parte de las mismas no autorizada o ejecutada en contravención a la licencia.

**Parágrafo.** El producto de estas multas ingresará al tesoro municipal, distrital o del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.  
(Documento 17)

Decreto  
No. 1504  
del 4 de  
agosto  
de 1998

**Por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial**

**Artículo 1.** Es deber del estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular. En el cumplimiento de la función pública del urbanismo, los municipios y distritos deberán dar prelación a la planeación, construcción, mantenimiento y protección del espacio público sobre los demás usos del suelo.

**Artículo 4.** El destino de los bienes de uso público incluidos en el espacio público no podrá ser variado sino por los concejos municipales o distritales a través de los planes de ordenamiento territorial. o de los instrumentos que los desarrollen aprobados por la autoridad competente, siempre que sean sustituidos por otros de características y dimensiones equivalentes o superiores. La sustitución debe efectuarse atendiendo criterios, entre otros, de calidad, accesibilidad y localización.

El espacio público en los planes de ordenamiento territorial

**Artículo 7.** El espacio público es el elemento articulador y estructurante fundamental del espacio en la ciudad, así como el regulador de las condiciones ambientales de la misma, y por lo tanto se constituye en uno de los principales elementos estructurales de los Planes de Ordenamiento Territorial.

**Artículo 8.** En los Planes de Ordenamiento Territorial debe incorporarse los siguientes elementos de acuerdo con el componente establecido:

- a) En el componente general debe incluirse:
  1. La definición de políticas, estrategias y objetivos del Espacio público en el territorio municipal o distrital.
  2. La definición del sistema del espacio público y delimitación de los elementos que lo constituyen, en el nivel estructural, y
  3. Las prioridades establecidas en el artículo 3 del decreto 879 de 1998, cuando haya lugar.
- b) En el componente urbano debe incluirse:
  1. La conformación del inventario general de los elementos constitutivos del espacio público en el área urbana en los tres niveles establecidos en el parágrafo del artículo 5º del presente decreto.
  2. La definición del sistema de enlace y articulación entre los diferentes niveles y las acciones y proyectos necesarios para consolidar y complementar este sistema.
  3. La definición de la cobertura de espacio público por habitante y del déficit cualitativo y cuantitativo, existente y proyectado.
  4. La definición de proyectos y programas estratégicos que permitan suplir las necesidades y desequilibrios del espacio público en el área urbana en el mediano y largo plazo con sus respectivos presupuestos y destinación de recursos.
  5. La definición del espacio público del nivel sectorial y local dentro de los planes parciales y las unidades de actuación.
- c) En el componente rural debe incluirse:



1. La conformación del inventario general de los elementos constitutivos del espacio público en el área rural en el nivel estructural o de influencia general en el municipio o distrito.
2. La definición del sistema rural regional de espacio público y de los elementos de interacción y enlace entre el espacio público urbano y rural.
3. La definición de estrategias para su preservación y mantenimiento.

**Parágrafo.** Cuando en el presente decreto se hace referencia al plan o planes de ordenamiento territorial, se entenderá que comprende los planes básicos de ordenamiento territorial y los esquemas de ordenamiento territorial.

**Artículo 10.** En la presentación de los Planes de Ordenamiento Territorial el tratamiento del espacio público se ceñirá a lo dispuesto en el capítulo V del decreto 879 de 1998.

**Artículo 14.** Se considera como índice mínimo de Espacio público efectivo, para ser obtenido por las áreas urbanas de los municipios y distritos dentro de las metas y programas del largo plazo establecidos por el Plan de Ordenamiento Territorial, un mínimo de quince (15 m<sup>2</sup>) metros cuadrados por habitante, para ser alcanzado durante la vigencia del plan respectivo.

**Parágrafo.** El Ministerio de Desarrollo Económico elaborará una metodología para la contabilidad y especificación de estas mediciones.

**Artículo 15.** En la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial la estimación del déficit cualitativo y cuantitativo será la base para definir las áreas de intervención con políticas, programas y proyectos para la generación, preservación, conservación, mejoramiento y mantenimiento de los elementos del espacio público.

**Artículo 16.** El Ministerio de Desarrollo Económico deberá coordinar las políticas nacionales relacionadas con la gestión del espacio público en el marco de la planeación del ordenamiento del territorio con el apoyo técnico a las entidades territoriales y áreas metropolitanas.

**Artículo 17.** Los municipios y distritos podrán crear de acuerdo con su organización legal entidades responsables de la administración, desarrollo, mantenimiento y apoyo financiero del espacio público, que cumplirán entre otras las siguientes funciones:

- a) Elaboración del inventario del espacio público.
- b) Definición de políticas y estrategias del espacio público.
- c) Articulación entre las distintas entidades cuya gestión involucra directa o indirectamente la planeación, diseño, construcción, mantenimiento, conservación, restitución, financiación y regulación del espacio público.
- d) Elaboración y coordinación del sistema general de espacio público como parte del plan de ordenamiento territorial.
- e) Diseño de los subsistemas, enlaces y elementos del espacio público
- f) Definición de escalas y criterios de intervención en el espacio público
- g) Desarrollo de mecanismos de participación y gestión.

h) Desarrollo de la normatización y estandarización de los elementos del espacio público.

Las corporaciones autónomas regionales y las autoridades ambientales de las entidades territoriales, establecidas por la ley 99 de 1993, tendrán a su cargo la definición de las políticas ambientales, el manejo de los elementos naturales, las normas técnicas para la conservación, preservación y recuperación de los elementos naturales del espacio público.

**Artículo 18.** Los municipios y distritos podrán contratar con entidades privadas la administración, mantenimiento y el aprovechamiento económico para el municipio o distrito del espacio público, sin que impida a la ciudadanía de su uso, goce, disfrute visual y libre tránsito.

**Artículo 19.** En el caso de áreas públicas de uso activo o pasivo, en especial parques, plazas y plazoletas, los municipios y distritos podrán autorizar su uso por parte de entidades privadas para usos compatibles con la condición del espacio mediante contratos. En ningún caso estos contratos generarán derechos reales para las entidades privadas y deberán dar estricto cumplimiento a la prevalencia del interés general sobre el particular.

**Artículo 20.** Cuando para la provisión de servicios públicos se utilice el espacio aéreo o el subsuelo de inmuebles o áreas pertenecientes al espacio público, el municipio o distrito titular de los mismos podrá establecer mecanismos para la expedición del permiso o licencia de ocupación y utilización del espacio público y para el cobro de tarifas. Dichos permisos o licencias serán expedidos por la oficina de planeación municipal o distrital o la autoridad municipal o distrital que cumpla sus funciones.

Las autorizaciones deben obedecer a un estudio de la factibilidad técnica y ambiental y del impacto urbano de la construcción propuesta, así como de la coherencia de las obras con los planes de ordenamiento territorial y los instrumentos que lo desarrollen.

**Artículo 21.** Cuando las áreas de cesión para zonas verdes y servicios comunales sean inferiores a las mínimas exigidas por las normas urbanísticas, o cuando su ubicación sea inconveniente para la ciudad, o cuando existan espacios públicos de ejecución prioritaria, se podrá compensar la obligación de cesión en dinero u otros inmuebles, en los términos que reglamenten los concejos a iniciativa de los alcaldes. Si la compensación es en dinero o en otros inmuebles, se deberá asignar su valor a la provisión de espacio público en los lugares apropiados según lo determine el plan de ordenamiento territorial.

Los antejardines, aislamientos laterales y parámetros retrocesos de las edificaciones, no podrán ser compensados en dinero, ni canjeados por otros inmuebles.

**Artículo 22.** Con el objeto de generar espacio público en áreas desarrolladas, el municipio o distrito podrá crear áreas generadoras de derechos transferibles de construcción y desarrollo, para ser incorporadas como elementos del

	<p>espacio público al Plan de Ordenamiento Territorial o a los Planes Parciales que lo desarrollen, de conformidad con lo establecido en el Decreto Ley 151 de 1998.</p> <p><b>Artículo 23.</b> La utilización por los particulares del espacio aéreo o del subsuelo de inmuebles públicos, pertenecientes al espacio público, para efectos de enlace entre bienes privados o entre bienes privados y elementos del espacio público, tales como puentes peatonales o pasos subterráneos, podrá realizarse previo estudio, aprobación y cobro de tarifas por parte de la oficina de planeación municipal o distrital o la autoridad municipal o distrital que cumpla sus funciones.</p> <p>El estudio conllevará un análisis de la factibilidad técnica y del impacto urbano de la construcción propuesta, así como de la coherencia de las obras con los planes de ordenamiento territorial y los instrumentos que lo desarrollen.</p> <p>Este tipo de autorizaciones no generará derechos reales para los particulares y deberán dar estricto cumplimiento a la prevalencia del interés general sobre el particular.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Los elementos objeto de este artículo que existen actualmente en los municipios o distritos deberán ajustarse a las previsiones contenidas en el presente decreto.</p> <p><b>Artículo 24.</b> Los municipios y distritos podrán utilizar el espacio aéreo o el subsuelo de inmuebles públicos, pertenecientes al espacio público para generar elementos de enlace urbano. Una vez construidos los elementos de enlace urbano, podrá autorizarse su uso para usos compatibles con la condición del espacio, en especial los institucionales.</p> <p>La construcción de este tipo de enlaces implica la expedición de una licencia por parte de la autoridad competente, quien deberá realizar un estudio de factibilidad técnica e impacto urbano, además de verificar la coherencia de las obras propuestas con el plan de ordenamiento territorial y lo instrumentos que lo desarrollen. (Documento 18)</p>
<p>Decreto No. 797 del 6 de mayo de 1999</p>	<p><b>Por el cual se crea una comisión intersectorial.</b></p> <p><b>Artículo 1.</b> Créase una comisión intersectorial para la redacción del proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, adscrita al Ministerio del Interior, integrada por:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El Ministro del Interior o su delegado, quien la presidirá.</li> <li>2. El Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado.</li> <li>3. El Ministro de Desarrollo Económico y Social o su delegado.</li> <li>4. El Ministro de Educación Nacional o su delegado.</li> <li>5. El Ministro del Medio Ambiente o su delegado.</li> <li>6. El Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado.</li> <li>7. El Secretario Jurídico de la Presidencia de la República o su delegado.</li> <li>8. El Presidente de la Comisión Primera del honorable Senado de la República.</li> </ol>

	<p>9. El Presidente de la Comisión Primera de la honorable Cámara de Representantes.</p> <p>10. Los Presidentes de las Comisiones de Ordenamiento Territorial del honorable Congreso de la República o sus delegados,</p> <p>11. Tres Gobernadores designados por la Confederación Nacional de Gobernadores.</p> <p>12. Tres Alcaldes designados por la Federación Colombiana de Municipios.</p> <p><b>Artículo 3.</b> La comisión a que se refiere el presente decreto deberá:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Definir conceptualmente el Ordenamiento Territorial.</li> <li>2. Realizar un análisis comparado de la legislación sobre la materia a nivel internacional.</li> <li>3. Estudiar, analizar y revisar las normas relativas al Ordenamiento Territorial y la Descentralización vigentes en Colombia.</li> <li>4. Elaborar y proponer al Gobierno Nacional los ajustes y modificaciones a la normatividad vigente, acordes con los principios del proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.</li> <li>5. Presentar a la consideración del Gobierno Nacional, un proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, a más tardar el 30 de septiembre de 1999.</li> </ol> <p><i>(Documento 19)</i></p>
--	---

### III. Jurisprudencia

FECHA	CONTENIDO DE INTERES
Sentencia C 520 de 1994	<p><b>Magistrado Ponente:</b> Hernando Herrera Vergara</p> <p><b>Demandante:</b> Oscar Ortiz González y Luis Alfredo Rojas Leon.</p> <p><b>Problema Jurídico:</b> Demandas de inconstitucionalidad contra los artículos 21 (parcial) y 22 (parcial) de la Ley 60 de 1993, "por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones</p> <p><b>Consideraciones de la Corte Constitucional: Primera. Competencia.</b></p> <p>Teniendo en cuenta que las disposiciones parcialmente acusadas, forman parte de una Ley de la República, de conformidad con lo establecido en el artículo 241, numeral cuarto (4o.) de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para resolver acerca de las demandas instauradas contra los artículos 21 y 22 de la Ley 60 de 1993.</p> <p>En el presente proceso se encuentran acumuladas las demandas en relación con los artículos 21 (parcial) y 22 (parcial) de la Ley 60 de 1993, razón por la cual corresponde a la Corte realizar el examen de constitucionalidad de las mismas para los efectos de la decisión que habrá de adoptarse en esta providencia.</p>

Segunda. Inconstitucionalidad parcial del artículo 22 de la Ley 60 de 1993.

Como se ha expuesto, el ciudadano OSCAR ORTIZ GONZALEZ señaló que el artículo 22 de la Ley 60 de 1993 vulnera los artículos 1, 287 y 357 de la Carta, desconociendo el principio fundamental de la autonomía de las entidades territoriales, pues al fijarse en la norma acusada porcentajes de distribución de cada área de inversión social, desde la ley se están administrando los recursos propios del municipio, con lo que se afecta según el demandante, el ejercicio de competencias presupuestales propias de las autoridades locales.

La Constitución de 1991 y la Autonomía de las entidades territoriales.

Antes de resolver el grado de autonomía de las entidades territoriales en lo referente a la participación de los recursos provenientes de los ingresos corrientes de la Nación, es preciso hacer algunas consideraciones con respecto a las normas constitucionales sobre la materia.

Con la promulgación de la Constitución Política de 1991, se dió un paso fundamental en materia de ordenamiento territorial en lo que respecta a la autonomía de las entidades territoriales, sin que ello signifique la adopción de un poder absoluto, federativo e ilimitado para ellas, con desconocimiento de la unidad nacional.

Desde el mismo Preámbulo de la Constitución Política se estableció como una de las finalidades primordiales de la Asamblea Nacional Constituyente, la del fortalecimiento de la "unidad nacional", en los siguientes términos:

*"en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación.."*

Así mismo, el artículo 1o. de la Carta 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...."*

Con respecto a la autonomía de dichas entidades territoriales, el artículo 287 ibídem preceptúa:

*"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.*
- 2. Ejercer las competencias que les correspondan.*
- 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.*
- 4. Participar en las rentas nacionales".*

Del mismo modo, el artículo 288 constitucional prescribe que:

*"La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.*

*Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley".*

Del texto de las normas constitucionales transcritas puede deducirse que la Carta Política de 1991 consagró como uno de los principios fundamentales del Estado social de derecho el criterio de organización de República unitaria, descartando el sistema de federalización y defiriendo a la ley lo concerniente a la determinación de las competencias constitucionales de los departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas, definidos como entidades territoriales -artículo 286 CP.-.

Lo anterior indica a juicio de la Corporación, que la Carta Fundamental no estableció la autonomía absoluta en materia de competencias para la gestión de sus intereses en cabeza de las autoridades departamentales, distritales o municipales, sino que más bien limitó la referida autonomía a lo que sobre la materia estuviese determinado por la Constitución o la ley, de manera que la actuación del legislador tiene alcance constitucional.

Así se infiere del artículo 287 superior cuando al referirse a la gestión de los intereses de las entidades territoriales expresa que *"éstas gozan de autonomía dentro de los límites de la Constitución y la ley"*.

Conviene resaltar que ya la Corporación ha tenido oportunidad de pronunciarse con respecto al tema relacionado con el ámbito de la República unitaria y la descentralización.

En efecto, en sentencia No. C-517 de septiembre 15 de 1992, la Corte Constitucional expresó:

**"B. Descentralización y autonomía en el ámbito de la republica unitaria**

*Por cuanto respecta a la jurisprudencia reciente de nuestros más altos tribunales acerca de la autonomía de las entidades territoriales en el ámbito del Estado unitario, queremos aquí, por razones de brevedad explicables, destacar tan sólo el pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia del cual fue ponente el magistrado Hernando Gómez Otálora, con ocasión de una demanda que cuestionaba la constitucionalidad de la competencia que la Ley 9a de 1989 atribuía en materia de suelos a las oficinas departamentales de planeación:*

*"...si bien es cierto que la Constitución reconoce la existencia de departamentos y municipios como entidades territoriales, con cierta autonomía para el manejo de los asuntos seccionales y traza en su favor unas competencias determinadas radicadas en cabeza de sus órganos de gobierno, tal autonomía en el Estado Unitario que consagró el artículo 1o de la*

Constitución de 1886, que aún nos rige, es relativa y que, por ello, la misma Carta, respecto de ciertas materias, defiere a la ley la determinación por vía general de las competencias constitucionales asignadas al departamento o municipio, sin que ello signifique quebranto alguno a la autonomía reconocida constitucionalmente en favor de aquéllos, ni desconocimiento de sus competencias, pues en este caso, la actuación del legislador tiene nítido origen en la propia Constitución y, por lo mismo, puede la ley establecer limitaciones para encauzar el ejercicio y desarrollo de dicha autonomía, con el propósito de articular la actividad de los entes descentralizados y la del Estado Central. Cfr. Gaceta Judicial. Tomo CXCVII. Número **2436**. Bogotá, 1989. Pg 262. MP. Dr. Ciro Angarita Barón.

....

*Ahora bien, el grado de descentralización o autonomía se mide por la incidencia que una entidad decisoria tiene en la creación y la aplicación de las normas. Aquí también es necesario introducir el elemento revitalizador: habrá ámbitos normativos caracterizados por la plena autonomía, otros por la parcial autonomía y otros por la plena dependencia.*

*En consecuencia, de la misma manera como la libertad o la dependencia de un individuo debe ser evaluada como una capacidad relativa a partir de circunstancias específicas, las normas constitucionales que se refieren a la descentralización y a la autonomía de las entidades territoriales, no pueden ser tomadas en términos absolutos. Ellas marcan una pauta, un grado, una tendencia que debe ser respetada al momento de interpretar las relaciones entre el Estado central y sus entidades y que no excluye la posibilidad de que existan, en tales relaciones, algunos ámbitos normativos de mayor dependencia y otros de mayor autonomía.*

...

Es de destacar que el Estado unitario en sentido estricto, aparece como una organización centralizada en la cual los entes locales están subordinados a él y ejercen las facultades propias de la autonomía y la descentralización en diversos grados, los cuales no impiden, en modo alguno, la centralización de la organización política.

...

4. El reducto mínimo de la autonomía en la constitución.

La Carta del 1991 en varias instancias emplea la noción de autonomía como sinónimo de poder de regulación normativa que se traduce en la capacidad de expedir normas jurídicas. Así, respecto de la autonomía que se reconoce en favor de las entidades territoriales para la gestión de sus intereses, dentro de los contornos y límites dados por la Constitución y la ley, ...

De otra parte, es claro también que la garantía constitucional de la autonomía de las entidades territoriales tiene un contenido básico material, deducible de la Carta, el cual sirve de límite y guía a la acción del legislador, en su tarea de establecer la configuración concreta del mapa de competencias.

Además de la jurisprudencia citada, conviene hacer referencia a la sentencia No. C-478 de 1992. MP. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz, en la cual se indicó en esta materia lo siguiente:

"La Constitución de 1991 introdujo cambios fundamentales en el régimen

territorial. Este pasó de un esquema con centralización política y descentralización administrativa, a un sistema de autonomía para las entidades territoriales sin perder de vista la unidad del Estado. Así lo reconoce el artículo 1º de la Constitución.

La autonomía es la capacidad de manejar los asuntos propios; es decir, aquellos que le conciernen al ente territorial como tal, con una libertad que estará limitada por lo que establezcan la Constitución y la ley. La autonomía es entonces, afirmación de lo local, seccional y regional, pero sin desconocer la existencia de un orden superior. Si no existiera ese límite para el ente se estaría en presencia de otro fenómeno distinto en el cual el interés local, seccional o regional se afirmaría sin tener en cuenta ningún otro poder. Este es el caso de los estados federales. Esta configuración autonómica está consagrada en el artículo 287 de la nueva Constitución "

Así pues, para la Corte, la autonomía de que gozan las entidades territoriales debe desarrollarse dentro de los marcos señalados en la Carta Política y con plena observancia de las condiciones que establezca la ley, como corresponde a un Estado social de derecho constituido en forma de República unitaria. Es decir, no se trata de una autonomía en términos absolutos, sino por el contrario, de carácter relativo.

Acerca de la cuestión planteada, también se expresó en la providencia aludida:

"La actuación macroeconómica del Estado, adelantese ésta bajo la forma de intervención legal económica (art. 334 C.P.), o bajo la forma de la acción permanente del Ejecutivo en materias económicas de regulación, reglamentación e inspección o en la distribución y manejo de recursos, necesita de pautas generales, que tomen en consideración las necesidades y posibilidades de las regiones, departamentos y municipios así como de las exigencias sectoriales".

Los poderes autonómicos, dice la Carta en el numeral 3 del Art. 4º, deben corresponder "a las autoridades más cercanas a los ciudadanos", en homenaje al principio democrático. Esta cercanía sugiere, o, mejor, postula al municipio como la entidad territorial básica y fundamental, y así ha sido reconocido el art. 311 de la nueva Constitución. Cambio decisivo frente al antiguo régimen que veía a ese ente territorial como el último engranaje del Estado.

Una tercera regla de la Carta Europea es la cláusula general de competencia en favor las autoridades locales, que les permite asumir la iniciativa en toda materia o asunto local que no les esté vedada o que no se haya atribuido expresamente a otra autoridad. De conformidad con el artículo 287 de la C.P: "Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses (...)." La ausencia de limitación constitucional o legal, suscita la plenitud de la competencia de las autoridades locales, si se trata de definir o regular un interés propio.

Las anteriores características expansivas del ejercicio autonómico, tienen dos limitaciones. La primera es la relativa a los aspectos sustantivos de la



competencia concreta que se quiera ejercer. Dice el numeral 3º del Art. 4º de la precitada Carta Europea de Autonomía Local, que "la atribución de competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía"...

La segunda limitación es de índole jurídica. Las competencias se ejercerán, según el numeral 1 del Art. 4º de la Carta Europea de Autonomía Local, "de conformidad con la ley". El sentido de esta limitación es el de reconocer explícitamente que se está en un régimen de autonomía y no en uno de autarquía. Si la anterior concepción de Autonomía se predica de la existente en un Estado federal como el de Alemania o de un proceso de autonomía más avanzado que el nuestro como el de España, con mayor razón resulta aplicable a un sistema unitario como el colombiano. De ahí que el artículo 287 de la C.P permita la acción autónoma de las entidades territoriales "dentro de los límites de la Constitución y la ley".

#### 4.2 Autonomía y dependencia financiera

En la Asamblea Nacional Constituyente hubo consenso sobre la relación directa entre los recursos que se le trasladarían a las entidades territoriales y la posibilidad de la autonomía. Se entendió que para la gran mayoría de los municipios del país, la financiación por vía de las transferencias era la solución. Esto, porque enarbolar la soberanía fiscal era una burla a los municipios y departamentos, que habían quedado con los impuestos menos dinámicos y con mayor cúmulo de responsabilidades. Además, la soberanía fiscal equivaldría a anarquizar la política fiscal del país. Se imponía aumentar el flujo de fondos a los Municipios y Departamentos, elevando a rango constitucional la titularidad de los recursos tributarios Municipales y Departamentales existentes antes de la reforma. La Asamblea Nacional Constituyente comprendió que la única solución práctica residía en un reforzamiento de los canales tradicionalmente utilizados, al lado de la introducción de nuevos mecanismos de financiación. Los entes territoriales, en esta materia, seguirán vinculados y en cierto grado dependientes del apoyo financiero Nacional.

Los Arts. 356 y 357 perfeccionaron el mecanismo de las transferencias económicas a los entes descentralizados regulados en los incisos segundo y tercero del art. 182 de la Constitución derogada. El 356 trata del situado fiscal, es decir, las transferencias que la Nación hace a los Departamentos para que estos directamente o a través de sus municipios, provean los servicios de educación y salud. Las transferencias se originan en los ingresos corrientes de la Nación, esto es, los ingresos tributarios y los no tributarios (art. 358 C.P.). Dentro de los tributarios, sobresalen los impuestos de renta y complementarios y el impuesto a las ventas, que de esta manera se redistribuirán. Es de anotar que el art. 356 tiene como aspecto innovador y beneficioso, la introducción de los criterios de esfuerzo fiscal local y de eficiencia administrativa, para la transferencia de fondos (inciso sexto del art. 356).

El art. 357 trata de la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación, en un porcentaje que se incrementará hasta alcanzar el 22%

como mínimo. También se utilizarán los criterios de eficiencia fiscal y administrativa al lado de otros como el nivel de pobreza, la población y las necesidades básicas insatisfechas.

Ambos mecanismos constituyen la herramienta fundamental para impulsar la descentralización y alcanzar la autonomía....

.....

Si la unidad antecede a la Constitución y se refuerza en ella, no ocurre lo mismo con el principio de la autonomía de los entes territoriales. Representa la autonomía un concepto nuevo, históricamente posterior al de unidad, y necesariamente vinculado con este en cuanto coexiste con él y en cierta medida lo presupone. Lo unitario es tan esencial para la aplicación del nuevo régimen de autonomía territorial como puede ser el principio democrático, del cual también toma elementos la idea de autonomía en la Constitución. Como se ha visto, ésta se construye gracias a dos mecanismos. De una parte, la autodeterminación en materias determinadas; por la otra, la limitación de la misma autodeterminación, que bien puede provenir de la materia misma, la Constitución o la ley.

Lo autónomo, expresión de intereses y de necesidades limitadas en el espacio, conexos con los intereses de la Nación pero de menor alcance y complejidad, debe explicarse como poder limitado que al mismo tiempo es parte necesaria del conjunto nacional. De ahí la necesidad de articular los intereses nacionales con los autónomos.

Es igualmente importante determinar los límites de las nuevas funciones y libertades concedidas a los entes territoriales.

....

Establecida la necesidad de unidad jurídica, política y territorial por el artículo 1º de la Carta Fundamental, la salvaguarda de esa cohesión debe ser un factor que se exprese en toda acción de Estado. Por eso, no podrá ejercerse competencia autónoma alguna que ilegítimamente la vulnere" (negritas fuera de texto).

Conforme a lo anterior y a juicio de la Corporación, resulta claro que la autonomía territorial se encuentra limitada por la Constitución y la ley como se deduce de los textos superiores transcritos.

Del mismo modo, reafirmando el criterio de que la Carta Política de 1991 no estableció la autonomía absoluta de las entidades territoriales para la gestión de sus intereses y el ejercicio de las competencias que les correspondan, la Corte Constitucional expresó lo siguiente en la sentencia No. C-497A de noviembre 3 de 1994, MP. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa, que ahora se reitera en esta providencia:

"La autonomía inherente a la descentralización supone la gestión propia de sus intereses, es decir, la particular regulación de lo específico de cada localidad, pero siempre dentro de los parámetros de un orden unificado por la

voluntad general bajo la forma de ley. Es decir, la normatividad propia debe estar en armonía con la ley general del Estado, ya que la parte se ordena al todo, así como lo específico está comprendido dentro de lo genérico.

La autonomía no significa jurídicamente soberanía. La autonomía siempre hace relación a la coherencia con un género superior, mientras que la soberanía hace que el ente soberano sea considerado como un todo y no como parte de este todo. Por ello no hay que confundir autonomía con autarquía, la cual significa autosuficiencia plena, lo que rompe con el modelo del Estado unitario. Por ello no se puede desconocer en aras de la defensa del Estado unitario, la gestión propia de los intereses particulares a los entes descentralizados, porque implica desconocer el núcleo esencial de la descentralización.

La Carta Política establece el derecho a la autonomía de las entidades territoriales, pero limitado por la Constitución y las leyes, de conformidad con el principio de la República unitaria" (negritas fuera de texto).

Es indiscutible que la Constitución de 1991 realizó fundamentales cambios que responden a una concepción más democrática y descentralizada, orientada al perfeccionamiento de la autonomía de las entidades territoriales, a fin de lograr una mayor eficiencia en el funcionamiento del Estado. Fue así como paralelamente a la consagración de la elección popular de alcaldes adoptada en la reforma constitucional de 1986, se amplió en la de 1991 el período de los alcaldes, se consolidó la elección popular de gobernadores, se fijaron los mecanismos locales de participación ciudadana, se incrementaron las transferencias hacia municipios, distritos y departamentos, modificándose los criterios para su distribución, se ampliaron los distintos tipos de entidades territoriales, se consignaron algunas innovaciones en lo concerniente a los planes de desarrollo y al régimen de la planeación derivadas de un enfoque integral que se apoya en la consideración básica de la finalidad del Estado social de derecho como República unitaria, que avanza hacia un esquema institucional con formas de participación más democráticas.

Dentro de esa misma concepción, se le dió a la ley la posibilidad de ampliar las competencias en relación con la división general del territorio, estipulándose que "*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*" -artículo 286 CP.-.

Consecuente con el concepto de Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, la Constitución de 1991 catalogó a los servicios públicos como inherentes a la finalidad social del Estado, conjuntamente con el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, describiendo como objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable.

Para tales efectos, se expresó en el artículo 366 de la Carta, que "*en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación*".

Así mismo, se dispuso en el artículo 367 ibídem que "la ley" fijará las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, su cobertura, calidad y financiación, y el régimen tarifario que tendrá en cuenta además de los criterios de costos, los de solidaridad y redistribución de ingresos.

Y además, el artículo 359 de la misma Carta señala que "no habrán rentas nacionales de destinación específica" con excepción de las participaciones previstas en la Constitución en favor de los departamentos, distritos y municipios y las destinadas para inversión social.

De todo lo anterior se deduce que si bien es cierto que la Constitución de 1991 estructuró la autonomía de las entidades territoriales dentro del modelo moderno de la descentralización, en ningún momento se alejó del concepto de unidad que armoniza los intereses nacionales con los de las entidades territoriales, que se encuentran limitadas por las regulaciones de orden constitucional y legal en lo que respecta a la distribución y manejo de los recursos que deben tener en cuenta aquellas pautas generales encaminadas a satisfacer las verdaderas necesidades de las regiones, departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas.

Ahora bien, mediante la Ley 60 de 1993, se dictaron normas orgánicas sobre la distribución de competencias y recursos con respecto a la participaciones para los sectores sociales.

Los recursos para el Gasto Social Descentralizado.

Cabe destacar que la financiación de los servicios sociales prestados por los municipios y los departamentos, provendrá de las siguientes fuentes: el situado fiscal, las transferencias a los municipios, los recursos de Ecosalud, las rentas departamentales para salud y los recursos propios departamentales y municipales. Estas rentas deben asignarse y distribuirse integralmente, puesto que se complementan en la financiación del gasto social.

La Constitución Política señaló que las transferencias de la Nación a los municipios serán un porcentaje creciente de los ingresos corrientes de la Nación y se orientarán a financiar los gastos de inversión social que la ley señale -artículo 357-.

En la Ley 60 de 1993 se regulan los factores establecidos por la Carta Política para la distribución de estas transferencias a los municipios y en su uso da prioridad a las áreas de educación, salud, vivienda, agua potable y saneamiento básico.

En este sentido, el Gobierno Nacional expresó en la exposición de motivos del proyecto de ley que culminó con la aprobación de la Ley 60 de 1993:

*"La Constitución ha fortalecido la orientación social del Estado para garantizar el acceso de toda la población a un nivel mínimo adecuado de servicios básicos. También ha ordenado que esta prioridad se manifieste en los presupuestos públicos.*

*En efecto, ha establecido que el Gasto Social tenga prioridad sobre cualquier otro tipo de gasto. Estas orientaciones tendrán cabal aplicación como resultado del desarrollo de las normas presentadas en este proyecto de ley.*

*En efecto, los requerimientos de gasto social del proyecto han sido calculados para financiar la ampliación sustancial de coberturas en los distintos sectores...*

*En realidad, los experimentos de descentralización en el pasado adolecieron de un relativo desequilibrio entre funciones, recursos y capacidad institucional. La descentralización de funciones sin un fortalecimiento institucional puede llevar a la ineficacia total de las funciones transferidas. Y sin un financiamiento adecuado, puede llevar a una frustración de expectativas.*

Sólo un adecuado equilibrio entre unos y otros puede fortalecer las entidades locales y programas sociales" (negrillas fuera de texto).

La Ley 60 de 1993 procura concentrar la acción del Estado en la población más pobre realizando actividades en las áreas que han mostrado en el país mayor eficacia para la reducción de la pobreza, tales como educación, salud, vivienda y agua potable. Esta reorientación sectorial de la acción pública en la lucha contra la pobreza se complementa con una reorientación regional de las transferencias.

Es así como en la Ponencia para Primer Debate se manifestó sobre el tema:

*"Con respecto a los criterios de distribución de los recursos..., tales fórmulas producirán efectos redistributivos hacia los municipios más pobres y atrasados, sin desmejorar en ningún momento los niveles de participación de los más desarrollados".*

Las reglas de distribución en el caso de los municipios imprimen una mayor equidad, eficiencia en la asignación de los recursos y permiten la obtención del fin social que tiene la inversión territorial, al tenor de lo dispuesto por la Carta Política. Ningún municipio perderá participación, aún los que podrían verse perjudicados -como lo son los del rango poblacional entre 50.000 y 100.000 habitantes-, pues el período en el que se garantiza la recepción de recursos en términos constantes para ellos fue ampliado entre 1992 y 1998, y es suficiente para efectuar ajustes y someter a evaluación futura del Congreso su situación.

En cuanto a la reglamentación del uso de las transferencias a los municipios, se definen los sectores de inversión social en los cuales deben aplicarse los recursos y se establecen porcentajes de uso para los principales servicios sociales. Se plantea además, la distribución de las partidas de libre asignación por parte de los municipios, para que reorienten los recursos de la transferencia hacia la inversión social.

De otro lado, el artículo 22 de la ley en comento, estableció que las participaciones para sectores sociales se asignarán por los municipios a las

actividades indicadas en el artículo 21 del mismo estatuto, conforme a las siguientes reglas:

1. En educación, el 30%.
2. En salud, el 25%.
3. En agua potable y saneamiento básico, el 20%, cuando no se haya cumplido la meta de cobertura de un 70% de la población con Agua Potable. Según concepto de la Oficina Departamental de Planeación o de quien haga sus veces se podrá disminuir este porcentaje, cuando se acredite el cumplimiento de metas mínimas y destinarlo a las demás actividades.
4. En educación física, recreación, deporte, cultura y aprovechamiento del tiempo libre, el 5%.
5. En libre inversión conforme con los sectores señalados en el artículo precedente, el 20%.
6. En todo caso a las áreas rurales se destinará como mínimo el equivalente a la proporción de la población rural sobre la población total del respectivo municipio. Tales porcentajes se podrán variar previo concepto de las oficinas departamentales de planeación.

En aquellos municipios donde la población rural represente más del 40% del total de la población deberá invertirse adicionalmente un 10% más en el área rural".

La ley en referencia se expidió con fundamento en los artículos 151, 288, 356 y 357 de la Carta Política. Según el artículo 151 ibídem, le corresponde al Congreso expedir las leyes orgánicas en relación con el Plan General de Desarrollo y *"las normas relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales"*.

Por su parte, el artículo 288 de la Constitución señala igualmente, que ***"la ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales"***.

En el artículo 356 superior, se dispone que "salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley a iniciativa del Gobierno deberá fijar los servicios a cargo de la Nación y de las entidades territoriales. Determinará, así mismo, el situado fiscal, esto es, el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que será cedido a los departamentos, el Distrito Capital y los distritos especiales de Cartagena y Santa Marta, para la atención directa, o a través de los municipios, de los servicios que se les asignen".

De otra parte, el artículo 357 de la Constitución Política, prescribe:

"Los municipios participarán en los ingresos corrientes de la Nación. La ley, a iniciativa del Gobierno, determinará el porcentaje mínimo de esa participación y definirá las áreas prioritarias de inversión social que se financiarán con dichos recursos. Para los efectos de esta participación, la ley determinará los resguardos indígenas que serán considerados como municipios.

Los recursos provenientes de esa participación serán distribuidos por la ley de conformidad con los siguientes criterios: sesenta por ciento en proporción

directa al número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas y al nivel relativo de pobreza de la población del respectivo municipio; el resto en función de la población total, la eficiencia fiscal y administrativa y el progreso demostrado en calidad de vida, asignando en forma exclusiva un porcentaje de esta parte a los municipios menores de 50.000 habitantes. La ley precisará el alcance, los criterios de distribución aquí previstos y dispondrá que un porcentaje de estos ingresos se invierta en las zonas rurales. Cada cinco años, la ley a iniciativa del Congreso, podrá revisar estos porcentajes de distribución.

**Parágrafo.** La participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación se incrementará, años por año, del catorce por ciento de 1993 hasta alcanzar el veintidós por ciento como mínimo en el 2002. La ley fijará el aumento gradual de estas transferencias y definirá las nuevas responsabilidades que en materia de inversión social asumirán los municipios y las condiciones para su cumplimiento. Sus autoridades deberán demostrar a los organismos de evaluación y control de resultados la eficiente y correcta aplicación de estos recursos y, en caso de mal manejo, se harán acreedores a las sanciones que establezca la ley.

Estarán excluidos de la participación anterior, los impuestos nuevos cuando el Congreso así lo determine y, por el primer año de vigencia, los ajustes a tributos existentes y los que se arbitren por medidas de emergencia económica" (negrillas fuera de texto).

Es evidente que la Carta Política de 1991 fortaleció el principio fundamental de la descentralización para garantizar el acceso de la población a un nivel mínimo adecuado de los servicios públicos, estableciendo que el gasto social tendrá prioridad sobre cualquier otro, con la posibilidad de que se pueda financiar la ampliación sustancial de coberturas en los distintos sectores.

En tal sentido, el Estado debe dirigir su acción a la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable para la reducción de la pobreza elevada del país, a fin de disminuir la desigualdad de oportunidades de las personas que habitan las diferentes regiones del país, como se deduce claramente de los preceptos constitucionales consignados en los artículos 365 y siguientes de la Carta Política de 1991.

De ahí que con razón el artículo 357 de la Constitución le asignó al legislador la facultad para que dentro del criterio unitario a que se ha hecho referencia y a iniciativa del Gobierno, se determinará el porcentaje mínimo de participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación y definiera las áreas prioritarias que se financiarán con dichos recursos.

Para la Corte, la definición de las áreas prioritarias de inversión social implica necesariamente la fijación o determinación del porcentaje mínimo de participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación para financiar con dichos recursos las actividades destinadas a la educación, salud, saneamiento básico y agua potable.

De ahí que el legislador a través de la Ley 60 de 1993 señaló las reglas de asignación de la participación para sectores sociales a fin de atender las actividades indicadas en el artículo 21 ibídem, consignando los porcentajes respectivos y fijando un veinte por ciento (20%) de libre inversión conforme a los sectores indicados en la misma.

Esa distribución no se aparta del texto constitucional pues además de la consideración ampliamente expuesta en esta providencia según la cual la autonomía de las entidades territoriales se encuentra limitada por la Constitución y la ley, debe tenerse en cuenta que conforme lo señala el artículo 151 de la Carta, es al Congreso de la República a quien le corresponde a través de las leyes orgánicas dictar las disposiciones relativas a la asignación de competencias normativas con respecto a las entidades territoriales, y "*establecer la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales*" -artículo 288 CP.- para los efectos de la definición de las áreas prioritarias de inversión social y de la determinación del porcentaje mínimo de la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, entendiéndose que no se trata de una fijación del porcentaje global, sino del que corresponde a cada una de las áreas prioritarias de inversión social.

Lo anterior está en consonancia, igualmente, con el artículo 357 superior, según el cual "*los recursos provenientes de esta participación serán distribuidos por la ley*", de conformidad con los criterios consignados en el mismo precepto constitucional.

De esta manera, la definición de los porcentajes fijos de inversión en los sectores sociales prioritarios de que trata la Ley 60 de 1993 en el artículo demandado: educación, salud, agua potable y saneamiento básico y cultura, deporte y recreación, tiene como fundamento básico la necesidad de asegurar el logro de los objetivos sociales consagrados en la Constitución y en el Plan Nacional de Desarrollo.

Ello supone que dentro del criterio de unidad nacional, existen algunas áreas prioritarias en las cuales se deben señalar directrices por el legislador, a iniciativa del Gobierno Nacional, para el efectivo cumplimiento de las finalidades esenciales del Estado de servir a la comunidad y promover la prosperidad general (artículo 2o. CP.).

Es indiscutible que dentro de un análisis correcto acerca de la prestación de los servicios básicos en los municipios del país, es demasiado alto el déficit en sectores como salud y educación y que los índices de necesidades básicas insatisfechas, dentro de los cuales tiene una influencia marcada los servicios de agua potable y eliminación de aguas negras, superan en la mayoría de los casos según las estadísticas, el 70%.

Por encima de que la atención de dichos recursos se destine a sectores de infraestructura que han absorbido en conjunto un 65% de las transferencias según los mismos datos estadísticos, deben tener prioridad a través de los porcentajes requeridos los que hacen referencia a la educación, agua potable, salud y saneamiento básico, los cuales hacen parte primordialmente de los



objetivos básicos de la inversión social a que se refieren los preceptos constitucionales.

De lo anterior se colige que la Corte acoge el argumento expresado en este proceso, según el cual, la forma de darle prioridad a una inversión social es señalándole un porcentaje, que fue lo que procuró la ley demandada en su artículo 22.

Debe recordarse cómo el artículo 357 de la Constitución Política defirió al legislador la facultad de precisar el alcance y los criterios de distribución de los recursos provenientes de la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, con la posibilidad de que dicha participación se incremente año por año del catorce por ciento (14%) en 1993, hasta alcanzar el veintidos por ciento (22%) en el año 2002, debiendo fijar "**la ley**" el aumento gradual de dichas transferencias, así como las responsabilidades que en materia de inversión social asuman los municipios, con las condiciones para su cumplimiento, conforme al claro mandato contenido en el párrafo del artículo citado.

Adicionalmente al examen de las normas constitucionales que se han señalado, debe agregarse que lejos de la autonomía absoluta de las entidades territoriales, dentro del principio fundamental de República unitaria y de la descentralización, con respecto a los planes de desarrollo y para asegurar el uso eficiente de sus recursos, el artículo 339 de la Constitución Política expresa que las entidades territoriales deberán elaborar y adoptar de manera concertada con el Gobierno Nacional dichos planes. Así mismo, dentro del Consejo Nacional de Planeación se prevé la participación de los representantes de las entidades territoriales en su integración -artículo 340 CP.-, al igual que en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo -artículo 341 CP.-, todo lo cual consolida los criterios enunciados.

En razón de las consideraciones precedentes, la Corte estima que el artículo demandado al fijar los porcentajes de la participación para sectores sociales en las áreas prioritarias de inversión social referentes a educación, salud, agua potable y saneamiento básico, educación física, recreación, deporte, cultura, aprovechamiento del tiempo libre y libre inversión, no quebranta los preceptos constitucionales examinados, por lo que habrá de **declararse exequible** como así se indicará en la parte resolutive de esta providencia.

Por otra parte, la Corte considera en cuanto al **parágrafo del artículo 22** demandado, que al permitir la destinación de un diez por ciento (10%) de la participación de los municipios a partir de 1999, "*a gastos de funcionamiento de la administración municipal*", excedió el mandato contenido en el artículo 357 de la Constitución Política, que faculta al legislador para determinar los porcentajes mínimos de participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, pues dichos porcentajes no pueden asignarse para gastos distintos a la "*inversión social*", como son los gastos de funcionamiento de la administración municipal.

Por consiguiente, los porcentajes destinados a las áreas prioritarias de inversión social no podrán distribuirse a otra clase de gastos como son los de

funcionamiento de la administración municipal, pues ello resulta contrario a la finalidad de la distribución de los recursos y de las competencias de las entidades territoriales para la financiación del gasto social a que alude el ordenamiento constitucional.

En tal virtud, resulta contrario a la Carta Política el contenido del párrafo del artículo 22 de la Ley 60 de 1993, el cual será declarado inexecutable en esta providencia.

Tercera. Inconstitucionalidad parcial del inciso 1o. del artículo 21 de la Ley 60 de 1993.

Se demanda igualmente por el ciudadano LUIS ALFREDO ROJAS LEON, en este proceso, el artículo 21 de la Ley 60 de 1993, en cuanto señala en su numeral primero que la participación a los municipios de que trata el artículo 357 de la Constitución, se destinará a las actividades enumeradas en la misma disposición, entre ellas, "**la financiación de becas**".

Conforme lo dispone el artículo 355 de la Carta Política,

*"Ninguna de las ramas u órganos del Poder Público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado".*

Sobre el particular, es pertinente reiterar lo expuesto por la Corporación en sentencia No. C-372 del 25 de agosto de 1994, en la cual se manifestó:

"En cuanto al fin que busca la norma superior que erradica los denominados "auxilios parlamentarios" (Art. 355 CP.), es claro que se procura que exista un control previo y posterior al destino y ejecución de los dineros públicos destinados a la realización de actividades conjuntas de interés público o social, siendo esa la razón de ser del Contrato que se estipula en el inciso segundo del artículo superior en comento.

....

Es cierto que en principio, en estricto sentido jurídico, puede haber una diferencia entre las donaciones y los auxilios, por cuanto en las primeras hay una bilateralidad (surgen de un contrato), mientras en los segundos lo que se presenta es un acto unilateral, sin retribución y compromiso vinculante por parte del que recibe los aportes. Pero para esta Corporación, la interpretación de estos términos dentro del contexto del artículo 355 superior significa que, en los dos eventos, se está frente no a un acto de justicia distributiva por parte del Estado -como concreción del interés general en un sector determinado- sino de liberalidad, lo cual es contrario a la función natural del aparato estatal, pues éste no puede asumir tales conductas con los dineros y bienes que la sociedad en general le encomienda..."

No sobra señalar que estas consideraciones hacen alusión a los casos en que el Estado realice un acto traslativo de dominio sin contraprestación alguna, es decir, aquellos eventos en los que el aporte estatal se centra en entidades sometidas a un régimen de derecho privado, que persigan un interés público o social y que no tengan un ánimo de lucro".

Por su parte esta misma Corporación en uno de sus más recientes pronunciamientos Cfr. Corte Constitucional. Sentencia No. C-506 de noviembre 10 de 1994. MP. Dr. Fabio Morón Díaz., expresó al respecto:

"... en las mencionadas condiciones de ausencia del régimen de definición legal de los objetivos específicos de las mismas, se produce el traslado irregular de recursos públicos que, a partir de la nueva codificación superior, se enmarca dentro de la figura de los "auxilios" prohibidos por el artículo 355 de la Carta, es decir, decretados sin fundamento en programas y actividades de interés público, acordes con los planes nacional y seccional de desarrollo y por fuera de los contratos que se deben celebrar exclusivamente con dichos fines.

.....

Es claro, pues, que el constituyente de 1991 prohíbe la modalidad de auxilios, de suerte que ninguna de las ramas del poder público puede en adelante decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado, sin perjuicio de que el Gobierno en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal, está autorizado, con recursos de los respectivos presupuestos, para celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida identidad, con el fin de impulsar programas y actividades de interés público, de acuerdo con los planes de desarrollo (art. 355 inciso 2o. de la CP.).

Con la entrada en vigencia de la nueva Carta Política en la que se excluye la posibilidad de decretar cualquier clase de auxilio o donación de las entidades de derecho público en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado, y se proscribe el impulso de programas y actividades con entidades privadas sin ánimo de lucro sin las formalidades exigidas por la misma Constitución, y sin atender a los instrumentos jurídicos previstos por el artículo 355 de aquella...

...fue el manejo de los auxilios por los miembros de las corporaciones públicas, el que se prohibió en la Carta de 1991, por cuanto fueron las conductas relacionadas con los auxilios las que recibieron las críticas admitidas por el constituyente; esto incluye todo tipo de desviación de recursos públicos que se pretendan destinar por fuera de los cometidos constitucionales y legales y dentro de un régimen específico identificado de modo concreto y general".

A juicio de la Corporación, el precepto acusado infringe el artículo 355 de la Carta, que prohíbe expresamente a todas las personas del poder público decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado, pues tal como lo ha expuesto esta Corporación, aquellos constituyen un trato preferencial que afecta el patrimonio del Estado, de manera que al admitirse la financiación de becas con los recursos provenientes de la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, considerados como área prioritaria de inversión social, se crea en favor de dichas personas una donación que no se encuentra autorizada por el precepto superior citado, lo cual revive la posibilidad de decretar los auxilios erradicados de nuestro ordenamiento constitucional, razón por la cual habrá de declararse la inexequibilidad de la expresión "financiación de becas",

	<p>contenida en el numeral primero del artículo 21 de la Ley 60 de 1993, por infringir la norma constitucional contenida en el artículo 355.</p> <p><b>VIII. Decisión.</b></p> <p>Con fundamento en las consideraciones expuestas, oído el concepto del señor Procurador General de la Nación (E) y cumplidos como lo están los trámites que establece el Decreto 2067 de 1991, la Sala Plena de la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia (Documento 20)</p>
--	---

#### IV. Proyectos de Ley

FECHA	CONTENIDO DE INTERES
<p>Texto al proyecto de ley 16 de 2003 Senado aprobado por la Comisión Primera del honorable Senado de la República. Ponentes: José Renán Trujillo García, Ciro Ramírez Pinzón, Andrés González Días, Jesús Enrique Piñacué, Achicué, honorables Senadores de la República.</p>	<p><b>“Por la cual se expiden normas orgánicas en materia de ordenamiento territorial y se dictan otras disposiciones.”</b></p> <p><b>Artículo 1. Objeto de la ley.</b> La presente ley tiene por objeto expedir normas orgánicas en materia de ordenamiento territorial, establecer reglas para impulsar la descentralización y autonomía de las entidades territoriales, y adecuar y flexibilizar la organización político-administrativa del Estado en el territorio a través de la promoción de los procesos de asociación entre las entidades territoriales y establecer mecanismos de coordinación interinstitucional con el fin de promover el desarrollo armonioso de la Nación.</p> <p><b>Artículo 2. Principios y fines del ordenamiento territorial.</b> La legislación sobre organización territorial del Estado se orientará primordialmente por los principios constitucionales de República unitaria, descentralización territorial, autonomía de las entidades territoriales, democracia, participación ciudadana, pluralismo, integridad territorial del Estado, responsabilidad política de los elegidos frente a sus electores y prevalencia del interés general. La organización y el ejercicio de las competencias por parte de las autoridades estarán regidos por los principios constitucionales de la función administrativa y los de coordinación, concurrencia y subsidiariedad entre los distintos niveles territoriales.</p> <p>El ordenamiento territorial promoverá el aumento de la capacidad de gestión y de administración de sus propios intereses para las entidades e instancias de integración territorial, fomentando el traslado de competencias y poder de decisión de los órganos centrales o descentralizados del Gobierno en el orden nacional hacia el nivel territorial pertinente, con la correspondiente asignación de recursos.</p> <p>Además de los principios constitucionales descritos en este artículo, son principios del ordenamiento territorial los siguientes:</p> <p>1. <i>Desarrollo Sostenible.</i> El ordenamiento territorial conciliará el crecimiento económico, la equidad social y la sostenibilidad ambiental, para garantizar adecuadas condiciones de vida para las generaciones presentes y futuras.</p> <p>2. <i>Diversidad.</i> El ordenamiento territorial reconoce las diferencias geográficas, institucionales, económicas, sociales, étnicas, culturales y de género del país,</p>

como fundamento de la unidad e identidad nacional, la convivencia pacífica y la racionalidad de las administraciones locales y seccionales.

3. *Gradualidad y Flexibilidad.* El ordenamiento territorial reconocerá la heterogeneidad de las comunidades y geografías del país y se ajustará a las diferencias relativas de desarrollo entre las diversas regiones que lo integran. Las entidades e instancias de integración territorial se adaptarán progresivamente y dispondrán de las competencias y recursos que les permitan aumentar su capacidad administrativa y de gestión.

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

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

6. *Economía y buen gobierno.* La organización territorial del Estado deberá garantizar la autosostenibilidad económica, el saneamiento fiscal y la profesionalización de las administraciones territoriales, por lo que se promoverán mecanismos asociativos que privilegien la reducción del gasto y el buen gobierno en su conformación y funcionamiento.

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

**Artículo 3. La Comisión de Ordenamiento Territorial, COT.** La Comisión de Ordenamiento Territorial, COT, es un organismo de carácter técnico y asesor que tiene como función evaluar, revisar y sugerir al Gobierno Nacional y al Congreso de la República la adopción de políticas, desarrollos legislativos y criterios para la mejor organización del Estado en el territorio.

**Parágrafo.** En ningún caso la COT causará mayores erogaciones presupuestales al Gobierno Nacional para su funcionamiento. Los miembros de la COT no son servidores públicos ni tendrán derecho a remuneración ni reconocimiento de honorarios por las funciones que desempeñen dentro de la misma.

**Artículo 5. Funciones de la COT.** Son funciones de la Comisión de Ordenamiento Territorial, además de las particulares establecidas en la presente ley, las siguientes:}

1. Asesorar al Gobierno Nacional y al Congreso Nacional en la definición de políticas y desarrollos legislativos relativos a la organización del Estado en el territorio.

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

- Nacional o del Congreso de la República.
3. Propiciar escenarios de consulta o concertación con los actores involucrados en el ordenamiento territorial.
  4. Presentar anualmente al Congreso de la República un informe sobre el estado y avances del ordenamiento territorial, según lo establecido en esta ley.
  5. Conceptuar sobre la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas.
  6. Darse su propio reglamento.
  7. Las demás que le asignen la Constitución y la ley.

**Parágrafo.** La COT se reunirá al menos una vez al mes con carácter ordinario o extraordinario, previa convocatoria del secretario técnico de la misma.

**Artículo 7. Definición.** Las Entidades Territoriales Indígenas son divisiones político-administrativas del Estado, constituidas mayoritariamente por uno o más pueblos o comunidades indígenas, sobre un territorio delimitado y reglamentado conforme al procedimiento que se establece en la presente ley.

**Artículo 8. Naturaleza y Régimen.** Las Entidades Territoriales Indígenas gozan de autonomía cultural, política, administrativa y presupuestal para la gestión de sus propios asuntos, dentro de los límites que establecen la Constitución y la ley.

La finalidad de las Entidades Territoriales Indígenas es garantizar la identidad cultural, el desarrollo integral de los pueblos y comunidades que los habitan y el cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

**Artículo 9. Requisitos de Conformación.** La conformación de la Entidad Territorial Indígena requiere:

1. Que los territorios indígenas tengan unidad territorial, esto es, que se trate de territorios de asentamiento titulados o poseídos de manera regular y permanente, por uno o más pueblos o comunidades indígenas o que constituyan el ámbito tradicional de sus actividades sociales, económicas y culturales.

En caso de no existir unidad territorial, uno o varios pueblos o comunidades indígenas pueden solicitar la conformación y delimitación de la Entidad Territorial Indígena, definiendo un área en la cual la población indígena sea mayoritaria.

2. Que los pueblos o comunidades indígenas, por medio de sus autoridades, presenten al Ministerio del Interior y de Justicia una propuesta de conformación y delimitación de la Entidad Territorial Indígena, que incluya los siguientes componentes:

- a) Una propuesta de delimitación, competencias, funciones y recursos;
- b) Una propuesta sobre la conformación y funcionamiento del Consejo Indígena, estructura administrativa del territorio y un plan de desarrollo y fortalecimiento institucional;
- c) Una propuesta sobre la conformación y funcionamiento del Consejo Indígena, estructura administrativa del territorio y un plan de desarrollo y fortalecimiento institucional;
- d) Para los casos en que exista población no indígena en el territorio, las

autoridades indígenas solicitantes convocarán una consulta avalada por el Ministerio del Interior y de Justicia.

**Parágrafo.** La solicitud debe indicar el nombre de las personas que representarán a los solicitantes en todo el proceso de conformación y delimitación de la Entidad Territorial Indígena y el departamento con el que se articulará la Entidad Territorial Indígena en el caso que esta comprenda áreas de dos o más departamentos.

3. Concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial verificando el cumplimiento de los anteriores requisitos y el resultado favorable de la consulta para los casos establecidos en el literal d) del numeral 2 de este artículo.

**Artículo 10. Procedimiento para la conformación y delimitación de las Entidades Territoriales Indígenas.** Las entidades territoriales Indígenas serán delimitadas y reglamentadas en su funcionamiento, de acuerdo con el siguiente procedimiento:

1. Recibida la solicitud, el Ministerio del Interior y de Justicia dará traslado de la misma a la Comisión de Ordenamiento Territorial, para lo cual dispondrá de un plazo máximo de un mes.

2. Para el caso de territorios donde existe población no indígena, las Autoridades Indígenas solicitantes con el aval del Ministerio del Interior y de Justicia, convocarán la consulta en un plazo máximo de 3 meses.

3. Concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial.

4. El Ministerio del Interior y de Justicia convocará a las autoridades indígenas para concertar las propuestas presentadas en la solicitud, en un término máximo de un mes posterior al concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial. El acuerdo al que se llegue, constará en un acta suscrita por las partes.

5. Una vez terminado el proceso de concertación, el Ministerio del Interior y de Justicia procederá a expedir el Decreto de conformación y delimitación de la Entidad Territorial Indígena, el cual debe incluir la especificación de los límites de la Entidad Territorial Indígena, competencias, funciones, recursos y mecanismos de articulación con las demás entidades territoriales.

6. Además, el respectivo decreto deberá contener:

a) Conformación y funcionamiento del Consejo Indígena;

b) Definición de la estructura administrativa de la Entidad Territorial Indígena;

c) Definición de un Programa de Desarrollo Institucional para ser implementado una vez se conforme en una entidad territorial;

d) Definición del departamento al cual se articulará la Entidad Territorial Indígena.

7. Durante los seis (6) meses siguientes a la expedición del Decreto, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi hará el deslinde del respectivo territorio y durante los tres meses subsiguientes publicará el mapa oficial de la Entidad Territorial Indígena.

**Parágrafo.** A solicitud del Consejo Indígena, el Gobierno Nacional revisará de manera concertada el Decreto de Conformación y Delimitación de la Entidad Territorial Indígena, con el fin de ajustarlo al proceso de desarrollo de la misma, para lo cual se seguirá el procedimiento definido en este artículo.

**Artículo 11. Gobierno y competencias de las Entidades Territoriales Indígenas.** Las Entidades Territoriales Indígenas serán gobernadas por Consejos Indígenas conformados según los usos y costumbres de los pueblos y de las comunidades, y ejercerán además de las funciones señaladas en el artículo 330 de la Constitución y la Ley, las funciones y competencias que se señalen en el Decreto de Conformación y Delimitación de cada Entidad Territorial Indígena.

En todo aquello que no esté regulado por la Constitución, la Ley o el Decreto de Conformación y Delimitación de la Entidad Territorial Indígena, sus competencias y recursos se asimilarán a los de los municipios.

**Parágrafo 1.** Las entidades territoriales indígenas formarán parte de los departamentos. Cuando la creación de una entidad territorial indígena incluya áreas de dos o más departamentos, su integración a cada uno de ellos se definirá por consulta popular a los ciudadanos de la entidad territorial indígena. En ningún caso se modificarán los límites departamentales por la integración que se haga a uno y otro departamento por parte de la respectiva Entidad Territorial Indígena.

**Parágrafo 2.** Cuando de la conformación de una Entidad Territorial Indígena, resultare que uno o varios municipios no cumplen con los requisitos mínimos establecidos en la Ley 617 de 2000, el territorio deberá anexarse a otro municipio, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial.

**Artículo 12. Planes de vida de las Entidades Territoriales Indígenas.** El Consejo Indígena adoptará un plan de vida o plan de desarrollo, acompañado de su respectivo plan plurianual de inversiones. El plan de vida se definirá de manera participativa, respetando las diferencias culturales de los pueblos y teniendo en cuenta aspectos económicos, sociales, ambientales, geográficos y políticos, conforme a los usos, costumbres y cosmovisiones de los pueblos y comunidades indígenas que integran la Entidad.

**Artículo 13. Finanzas públicas territoriales indígenas.** Las finanzas públicas territoriales indígenas comprenden la totalidad de los ingresos que perciben las Entidades Territoriales Indígenas por concepto del Sistema General de Participaciones, regalías, recursos propios, recursos de cofinanciación, cooperación y cualquier otra fuente que ingrese al territorio para la implementación de sus planes de vida o desarrollo.

**Parágrafo 1.** Las Entidades Territoriales Indígenas recibirán recursos del Sistema General de Participaciones en proporción a la población de su jurisdicción y de acuerdo a las competencias y funciones definidas en el Decreto de Conformación y Delimitación de cada Entidad Territorial Indígena.

**Parágrafo 2.** Cada Entidad Territorial Indígena debe expedir sus normas presupuestales en concordancia con la Ley Orgánica del Presupuesto, adaptándolas a su organización y condiciones particulares. Mientras se expidan estas normas, se aplicará la Ley Orgánica del Presupuesto en lo que fuere pertinente

**Artículo 14. Objeto.** El Estado promoverá procesos asociativos entre



entidades territoriales para la libre y voluntaria conformación de alianzas estratégicas que impulsen el desarrollo, la competitividad y las economías de escala en la organización territorial del Estado.

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

**Artículo 15. Conformación de asociaciones de entidades territoriales.** Las asociaciones de entidades territoriales se conformarán libremente por dos o más entidades territoriales, para prestar conjuntamente servicios públicos, funciones administrativas propias o asignadas al ente territorial por el nivel nacional, ejecutar obras de interés común o cumplir funciones de planificación, así como para procurar el desarrollo integral de sus territorios.

**Parágrafo.** Podrán conformarse diversas asociaciones de entidades territoriales como personas jurídicas de derecho público, a partir de iniciativas públicas, privadas o mixtas, bajo la dirección y coordinación de las entidades territoriales interesadas, las cuales velarán por la inclusión y participación de la comunidad en la toma de decisiones que sobre el área se adopten.

En ningún caso las entidades territoriales que se asocien podrán generar con cargo al presupuesto gastos de funcionamiento adicionales ni incrementar la planta burocrática de las respectivas entidades que las conformen.

**Artículo 16. Asociaciones de departamentos.** Dos o más departamentos podrán asociarse para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y el cumplimiento de funciones administrativas propias de los departamentos respectivos, mediante convenio o contrato plan suscrito por los gobernadores respectivos, previamente autorizados por las asambleas departamentales.

**Artículo 17. Organización y funcionamiento.** Las asociaciones de departamentos son entidades administrativas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los entes que la conforman, que se rige por sus propios estatutos y goza para el desarrollo de su objetivo de los mismos derechos, privilegios, excepciones y prerrogativas otorgadas en el artículo 15 de esta ley.

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

El Distrito Capital de Bogotá, el Departamento de Cundinamarca y los departamentos contiguos a este podrán asociarse en una región administrativa y de planificación especial con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio cuyo objeto principal será el desarrollo económico y social de la respectiva región. Las citadas entidades territoriales conservarán su identidad política y territorial. El acto de constitución podrá realizarse por convenio entre los mandatarios seccionales aprobado por las corporaciones de las respectivas entidades territoriales.

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

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

Los fondos de inversión de la Nación darán, prioridad en la asignación de recursos a la financiación de proyectos estratégicos de interés nacional a las entidades territoriales asociadas que desarrollen e integren los elementos señalados en el presente capítulo.

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

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

Capítulo IV Política legislativa para la modernización de los municipios y de los departamentos

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

**Artículo 21. Criterios para la descentralización de competencias y recursos.** Los procesos de asignación de competencias por parte de la Nación a los entes territoriales o a sus asociaciones, deberán tener en cuenta además de los criterios establecidos en los artículos 288, 302 y 320 de la Constitución Política.

a) La Nación tendrá a su cargo todas las funciones relacionadas con el ejercicio y defensa de la soberanía nacional, las relaciones internacionales, la defensa, la seguridad, la justicia, la dirección de la economía, normalizará y regulará la prestación de servicios a cargo de los departamentos y municipios;

también le corresponde el desarrollo de la alta infraestructura, vías, telecomunicaciones, energía y puertos, el cual podrá ser delegado o concesionado en tercetos;

b) Los departamentos tendrán a su cargo las funciones relacionadas con la utilización y cuidado del medio ambiente y el desarrollo de obras de interés regional como hospitales, universidades, acueducto distritos de riego y supervisarán y controlarán la prestación de los servicios a cargo de los municipios;

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

En todo caso la competencia residual corresponderá a la Nación.

Todos los recursos que en la actualidad destina el Gobierno Nacional a cofinanciar entidades territoriales les seguirán siendo transferidos a ellos en pesos constantes durante el plazo que determine la ley y hasta cuando las entidades territoriales generen con rentas propias recursos para sustituir la cofinanciación.

Las asambleas departamentales podrán establecer dentro de su territorio sobretasas a los impuestos nacionales o departamentales en los términos y hasta los límites que determine la ley.

**Artículo 22. Diversificación y modernización del régimen departamental.**

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

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

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

**Artículo 23. Diversificación de los regímenes municipales por categorías.**

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

**Artículo 24. Del régimen fiscal especial para las áreas metropolitanas.** En desarrollo de lo previsto en el artículo 319 de la Constitución Política, además

	<p>de los recursos que integran el patrimonio y renta de las áreas metropolitanas, el proyecto de constitución del área metropolitana a que se refiere el artículo 5° de la Ley 128 de 1994 debe precisar las fuentes de los aportes de las entidades territoriales que formarán parte de la misma, así como los porcentajes de tales aportes.</p> <p>En las áreas metropolitanas que se encuentren constituidas a la fecha de la presente ley, cada concejo municipal a iniciativa de su alcalde expedirá un acuerdo en el que se señalen las fuentes de los aportes a los que se compromete cada municipio para la financiación de las funciones a cargo de la respectiva área metropolitana, así como los porcentajes de dicha participación.</p> <p>Ese acto constituirá una norma general de carácter obligatorio a la que tendrá que regirse cada concejo municipal al momento de aprobar el presupuesto anual de cada entidad territorial miembro del área metropolitana.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Cuando se produzca la anexión de nuevos municipios al área metropolitana, el acto que protocolice dicha anexión deberá contener los elementos previstos en el presente artículo.</p> <p>Titulo III Disposiciones Finales</p> <p><b>Artículo 25. Desarrollo y armonización de la legislación territorial.</b> El Gobierno Nacional presentará al Congreso las iniciativas de reformas legislativas correspondientes a la expedición del régimen especial para los departamentos, la reforma del régimen municipal orientada por las prescripciones del artículo 320 de la CN y la reforma de la legislación en materia de áreas metropolitanas.</p> <p><b>Parágrafo.</b> El Congreso, a iniciativa del Gobierno, expedirá un código de régimen departamental y un código de régimen municipal que integre la legislación vigente sobre la materia.</p> <p><b><i>En los anteriores términos fue aprobado el Proyecto de ley número 16 de 2003, por la cual se expiden normas orgánicas en materia de ordenamiento territorial y se dictan otras disposiciones, según consta en el Acta número 24 de la Comisión Primera, con fecha 25 de noviembre de 2003.</i></b> (Documento 21)</p>
--	--

#### IV. Legislación Extranjera

##### A. Constitucionales

FECHA	CONTENIDO DE INTERES
Republica Federal de	<b>Artículo 50.</b> (Modificado 21/12/1992). Los Länder participarán, por medio del Bundesrat, en la legislación y la administración de la Federación y en los asuntos de la Unión Europea.

Alemania  
31 de  
agosto de  
1990

**Artículo 51.**

1. El Consejo Federal se compone de miembros de los Gobiernos regionales, nombrados y depuestos por el Gobierno respectivo. Dichos miembros podrán ser representados por otros componentes del Gobierno correspondiente.
2. Cada Land tiene, por lo menos, tres votos. Los Länder de más de dos millones de habitantes tienen cuatro; los de más de seis millones, cinco y los de más de siete millones, seis. (Modificado 23/09/1990).
3. Cada Estado podrá enviar tantos miembros como votos tenga. Los votos de un Estado sólo se podrán emitir en bloque y por los miembros presentes o sus representantes.

**Artículo 52**

1. El Consejo Federal elegirá a su Presidente por un año.
2. El Presidente convocará al Consejo Federal, y deberá hacerlo si lo piden los representantes de, por lo menos, dos Estados o el Gobierno Federal.
3. El Consejo Federal adoptará sus decisiones por la mayoría, por lo menos, de los votos totales. Elaborará su propio Reglamento y deliberará públicamente, si bien podrá excluirse en un momento dado la publicidad.
- 3a. Para asuntos de la Unión Europea, el Bundesrat podrá crear una Cámara de asuntos europeos cuyas decisiones serán consideradas como decisiones del Bundesrat; el artículo 51, apartados 2 y 3, segunda frase, se aplicará por analogía. (Añadido 21/12/1992).

**Artículo 53** .Los miembros del Gobierno Federal tendrán el derecho, y cuando se les requiera la obligación, de tomar parte en las deliberaciones del Consejo Federal y de sus Comisiones, y deberán ser escuchados en todo momento. El Consejo Federal deberá ser tenido al corriente por el Gobierno Federal sobre la gestión de los asuntos de gobierno.

IV a. De la Comisión Mixta

**Artículo 53.a.**

1. La Comisión mixta estará compuesta en dos tercios de diputados de la Dieta Federal y en el otro tercio por miembros del Consejo Federal. Los diputados serán designados por la Dieta Federal en proporción a los grupos parlamentarios (Fraktionen), pero no podrán pertenecer al Gobierno Federal. Cada Estado será representado por un miembro del Consejo Federal elegido por el propio Estado, y estos miembros no estarán sujetos a directrices. La formación de la Comisión Mixta y su procedimiento de trabajo se regularán por un reglamento que deberá ser adoptado por la Dieta Federal y que requerirá la aprobación del Consejo Federal.

**Artículo 104.a.**

1. La Federación y los Estados sufragarán por separado los gastos que resultan de la asunción de sus tareas, en la medida en que la presente Ley Fundamental no disponga otra cosa.
2. Cuando los Estados actúen por encargo de la Federación, esta sufragará los gastos resultantes.
3. Las leyes federales que otorguen prestaciones en metálico (Geldleistungen) y sean aplicadas por los Estados podrán disponer que dichas prestaciones sean sufragadas total o parcialmente por la Federación. Si la ley dispusiera

	<p>que la Federación sufrague la mitad o más de los gastos, será ejecutada por encargo de la Federación. Si la ley establece que los Estados sufragan una cuarta parte o más de los gastos, requerirá el consentimiento del Consejo Federal.</p> <p>4. La Federación podrá conceder a los Estados ayuda financiera para inversiones especialmente importantes de los Estados y municipios (o asociaciones de municipios) que sean necesarias para prevenir una alteración del equilibrio económico nacional o para compensar disparidades de capacidad económica en el territorio federal o para el fomento del crecimiento económico. Los detalles aplicativos, en particular las modalidades de las inversiones que se hayan de estimular, se regularán por ley federal que requerirá el asentimiento del Consejo Federal, o por convenio administrativo (Verwaltungsvereinbarung) concertado en virtud de la Ley de Presupuestos Federales (auf Grund des Bundeshaushaltsgesetzes).</p> <p>5. La Federación y los Estados soportarán los gastos administrativos que originen sus respectivas autoridades y responderán la una ante los otros y viceversa del desarrollo de una administración ordenada. Los pormenores aplicativos serán establecidos por una ley federal que requerirá el consentimiento del Consejo Federal.</p> <p><b>Artículo 105</b></p> <p>1. La Federación tendrá potestad legislativa exclusiva en materia de aduanas (Zolle) y de monopolios fiscales (Finanzmonopole).</p> <p>2. La Federación tendrá potestad legislativa concurrente sobre los demás impuestos cuando le corresponda total o parcialmente el producto de los mismos o se den los supuestos del párrafo 2 del artículo 72.</p> <p>2. a Los Estados tendrán facultades para legislar sobre los impuestos locales de consumo y de lujo (örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern), en la medida en que no sean de la misma naturaleza que impuestos regulados por ley federal.</p> <p>3. Requerirán el consentimiento del Consejo Federal las leyes federales sobre impuestos cuyo producto afluya en todo o en parte a los Estados o a los municipios (o asociaciones de municipios).</p> <p><i>(Documento 22)</i></p>
República de España 27 de diciembre de 1978	<p><b>Artículo 99.</b></p> <p>1. Después de cada renovación del Congreso de los Diputados, y en los demás supuestos constitucionales en que así proceda, el Rey, previa consulta con los representantes designados por los grupos políticos con representación parlamentaria, y a través del Presidente del Congreso, propondrá un candidato a la Presidencia del Gobierno.</p> <p>2. El candidato propuesto conforme a lo previsto en el apartado anterior expondrá ante el Congreso de los Diputados el programa político del Gobierno que pretenda formar y solicitará la confianza de la Cámara.</p> <p>3. Si el Congreso de los Diputados, por el voto de la mayoría absoluta de sus miembros, otorgare su confianza a dicho candidato, el Rey le nombrará Presidente. De no alcanzarse dicha mayoría, se someterá la misma propuesta a nueva votación cuarenta y ocho horas después de la anterior, y la confianza se entenderá otorgada si obtuviere la mayoría simple.</p> <p>4. Si efectuadas las citadas votaciones no se otorgase la confianza para la investidura, se tramitarán sucesivas propuestas en la forma prevista en los</p>

apartados anteriores.

5. Si transcurrido el plazo de dos meses, a partir de la primera votación de investidura, ningún candidato hubiere obtenido la confianza del Congreso, el Rey disolverá ambas Cámaras y convocará nuevas elecciones con el refrendo del Presidente del Congreso.

**Artículo 100.** Los demás miembros del Gobierno serán nombrados y separados por el Rey, a propuesta de su Presidente.

**Artículo 101**

1. El Gobierno cesa tras la celebración de elecciones generales, en los casos de pérdida de la confianza parlamentaria previstos en la Constitución, o por dimisión o fallecimiento de su Presidente.

2. El Gobierno cesante continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno.

**Artículo 102**

1. La responsabilidad criminal del Presidente y los demás miembros del Gobierno será exigible, en su caso, ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.

2. Si la acusación fuere por traición o por cualquier delito contra la seguridad del Estado en el ejercicio de sus funciones, solo podrá ser planteada por iniciativa de la cuarta parte de los miembros del Congreso, y con la aprobación de la mayoría absoluta del mismo.

3. La prerrogativa real de gracia no será aplicable a ninguno de los supuestos del presente artículo.

**Artículo 103**

1. La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.

2. Los órganos de la Administración del Estado son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la ley.

3. La ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones.

**Artículo 128.**

1. Toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general.

2. Se reconoce la iniciativa pública en la actividad económica. Mediante ley se podrá reservar al sector público recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio y asimismo acordar la intervención de empresas cuando así lo exigiere el interés general.

**Artículo 129.**

1. La ley establecerá las formas de participación de los interesados en la Seguridad Social y en la actividad de los organismos públicos cuya función

afecte directamente a la calidad de la vida o al bienestar general.  
2. Los poderes públicos promoverán eficazmente las diversas formas de participación en la empresa y fomentarán, mediante una legislación adecuada, las sociedades cooperativas. También establecerán los medios que faciliten el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción.

**Artículo 130.**

1. Los poderes públicos atenderán a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos y, en particular, de la agricultura, de la ganadería, de la pesca y de la artesanía, a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles.  
2. Con el mismo fin se dispensará un tratamiento especial a las zonas de montaña.

**Artículo 131.**

1. El Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución.  
2. El Gobierno elaborará los proyectos de planificación, de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas. A tal fin se constituirá un consejo, cuya composición y funciones se desarrollaran por ley.

**Artículo 132.**

1. La ley regulará el régimen jurídico de los bienes de dominio público y de los comunales, inspirándose en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, así como su desafectación.  
2. Son bienes de dominio público estatal los que determine la ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental.  
3. Por ley se regularán el Patrimonio del Estado y el Patrimonio Nacional, su Administración, defensa y conservación.

**Artículo 133.**

1. La potestad originaria para establecer los tributos corresponde exclusivamente al Estado, mediante ley.  
2. Las Comunidades Autónomas y las corporaciones locales podrán establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y las leyes.  
3. Todo beneficio fiscal que afecte a los tributos del Estado deberá establecerse en virtud de ley.  
4. Las Administraciones Públicas solo podrán contraer obligaciones financieras y realizar gastos de acuerdo con las leyes.

**Artículo 134.**

1. Corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales, su examen, enmienda y aprobación.  
2. Los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del



Estado.

3. El Gobierno deberá presentar ante en Congreso de los Diputados los Presupuestos Generales del Estado al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior.
4. Si la ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos.
5. Aprobados los Presupuestos Generales del Estado, el Gobierno podrá presentar proyectos de ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario.
6. Toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación.
7. La ley de Presupuestos no puede crear tributos. Podrá modificarlos cuando una ley tributaria sustantiva así lo prevea.

**Artículo 135.**

1. El Gobierno habrá de estar autorizado por ley para emitir deuda pública o contraer crédito.
2. Los créditos para satisfacer el pago de intereses y capital de la deuda pública del Estado se entenderán siempre incluidos en el Estado de gastos de los presupuestos y no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión.

**Artículo 137.** El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

**Artículo 138.**

1. El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular.
2. Las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales.

**Artículo 139.**

1. Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado.
2. Ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español.

**Artículo 140.** La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su Gobierno y Administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma

	<p>establecida por la ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto.</p> <p><b>Artículo 141.</b>  1. La provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. Cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica.  2. El gobierno y la administración autónoma de las provincias estarán encomendados a diputaciones u otras corporaciones de carácter representativo.  3. Se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia.  4. En los archipiélagos, las islas tendrán además su administración propia en forma de Cabildos o Consejos.</p> <p><b>Artículo 142.</b> Las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas.  <i>(Documento 23)</i></p>
República de Francia 4 de octubre de 1958	<p><b>Artículo 72.</b> Las colectividades territoriales de la República son los municipios, los departamentos y los territorios de ultramar.</p> <p>Cualquier otra colectividad territorial debe crearse por ley.</p> <p>Estas colectividades se administran libremente por medio de Consejos elegidos y en las condiciones previstas por la ley.</p> <p>En los departamentos y los territorios, el delegado del Gobierno es responsable de los intereses nacionales, del control administrativo y del respeto de las leyes.</p> <p><b>Artículo 73.</b> El régimen legislativo y la organización administrativa de los departamentos de ultramar pueden dar lugar a medidas de adaptación requeridas por su situación particular.</p> <p><b>Artículo 74.</b> Los territorios de ultramar de la República poseen una organización particular que tiene en cuenta sus intereses propios dentro del conjunto de los intereses de la República. El estatuto de los territorios de ultramar es determinado por leyes orgánicas que definen, en particular, las competencias de sus propias instituciones, y modificado, en los mismos términos, tras consulta de la Cámara territorial competente.</p> <p>Las demás modalidades de su organización particular son definidas y modificadas por la ley, previa consulta de la Cámara territorial competente.</p> <p><b>Artículo 75.</b> Los ciudadanos de la República que no tienen el estatuto civil de</p>

	derecho común, el único que considera el artículo 34, conservan su estatuto personal mientras no renuncien a él. (Documento 24)
--	--

## V. Bibliografía

FECHA	CONTENIDO DE INTERES
<p>Massiris Angel Cabeza Ordenamiento territorial. 1996, Terra Editores, Guatemala 1996.</p> <p>Fuente: Biblioteca Luis Ángel Arango del Banco de la República</p>	<p>El reciente proceso de planificación territorial iniciado en Colombia requiere enriquecerse en sus aspectos conceptuales, organizativos y técnicos, de modo que podamos avanzar de manera segura hacia los logros que el ordenamiento territorial permite alcanzar.</p> <p>Predomina, en la actualidad, la confusión y el caos en la formulación del primer plan de OT municipal, quizás, por establecerse primero la regulación jurídica, sin que existieran procesos generalizados de OT en estas entidades. Lo normal es que las leyes y normas legales surjan por la necesidad de regular procesos ya existentes. En el caso del OT no ha ocurrido así, por lo contrario, han sido las normas (Ley 152/94 y 388/97) las que han desencadenado los procesos que actualmente vivimos, tomando, como es lógico, a nuestros alcaldes sin preparación alguna. La norma no previó un período de transición, no menor a dos años, en el cual se produjeran y transfirieran las bases conceptuales, metodológicas e instrumentales que requiere la elaboración de planes de OT, para luego proceder a su formulación, proceso que debía tener un plazo no inferior a otros dos años.</p> <p>Asimismo, es notable el fuerte énfasis político administrativo o urbanístico que algunos sectores de opinión y gestión le ponen al ordenamiento territorial. En este sentido, cuando se habla de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial LOOT se tiende a limitar su contenido a aquellos aspectos establecidos por la Constitución Política referidos a la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales, la formación de nuevos departamentos, la conversión de las regiones en entidades territoriales, el régimen de las áreas metropolitanas, la conformación de entidades territoriales indígenas, entre otros temas, todos ellos referidos a aspectos de la división territorial del país, muy importantes, pero que no constituye todo el ordenamiento territorial. Igual ocurre con el sesgo urbanístico que limita el ordenamiento territorial a lo urbano ignorando que toda entidad territorial es un espacio geográfico integral, resultado de la articulación de estructuras urbanas y rurales de tipo físico-natural, económicas, socio-culturales y político-administrativas, cuyas formas organizativas y funcionamiento son afectados por fuerzas tanto internas como externas de las que resultan las formas de uso y ocupación que en un momento dado queremos modificar. Dentro de este contexto, el ordenamiento territorial es, ante todo, una política integral, de naturaleza técnico-política, que, en esencia, busca actuar sobre el orden territorial existente para inducir nuevos escenarios de desarrollo, uso y ocupación que se ajusten a una imagen objetivo previamente concertada por la sociedad. Esta visión subyace en las definiciones, alcances y contenidos establecidos por la Ley 388 de</p>

1997, la cual, desafortunadamente, se queda sin desarrollo.

Lo expuesto, plantea la necesidad de profundizar en el conocimiento del ordenamiento territorial como política pública y los antecedentes de esta política en nuestro país. Es la conciencia de esta necesidad la que ha motivado la elaboración del presente artículo, cuya primera parte es el resultado de un esfuerzo por sistematizar información que pueda ser útil para determinar mejor los conceptos, alcances, organización administrativa e instrumentos de gestión requeridos por la política de OT. En este sentido, a partir de documentos muy juiciosos como los de Andreas HILDENBRAND sobre "Política de Ordenación del Territorio en Europa", del año 1996, así como el de la COMISIÓN EUROPEA sobre "Cooperación para la Ordenación del territorio europeo, del año 1995 y los aportes de nuestro colega Jan MÜLLER de la Universidad de Marburg (Alemania), se realiza una síntesis de las experiencias de países como Alemania, Suiza, Italia, Portugal, Holanda, Francia, Bélgica, Dinamarca, Grecia, España, Irlanda y Luxemburgo, con énfasis en la organización y funcionamiento de sus sistemas de OT. Del mismo modo, se examina la experiencia y/o avances conceptuales realizados en algunos países latinoamericanos como Venezuela, Bolivia, Costa Rica, Guatemala, Honduras y Uruguay.

A partir del examen de la experiencia europea y latinoamericana se intenta realizar una generalización conceptual sobre lo que es el ordenamiento territorial en el mundo. Esta información, así como la referida a la visión y funcionamiento de los sistemas europeos de OT, debe entenderse en términos de marco de referencia o elementos de juicio para enriquecer nuestras decisiones y acciones. En tal sentido, no se trata de copiar modelos o conceptos que responden a unas realidades, que en el caso europeo, son muy distintas a la nuestra.

La segunda parte del artículo constituye un intento por sistematizar el proceso de evolución de la política de ordenamiento territorial en Colombia, a partir de los desarrollos normativos, conceptuales y operacionales. Se trata de comenzar a escribir la historia de esta política en nuestro país, rescatando las experiencias anteriores a la Ley 388 de 1997. A diferencia de lo que generalmente se cree, el ordenamiento territorial, en su sentido planificador, lleva al menos 15 años de historia en nuestro país.

#### 1. Ordenamiento territorial en el mundo y síntesis conceptual

El ordenamiento territorial no es una política nueva en el mundo. Los países europeos y algunos países latinoamericanos como Venezuela y Bolivia, cuentan con una experiencia significativa en este campo, cuyo conocimiento puede ser importante para apoyar los procesos incipientes que se desarrollan en países como Guatemala, Uruguay, Ecuador, Honduras, San Salvador, Costa Rica y Colombia.

Dentro de este contexto, el conocimiento de la experiencia internacional en materia de ordenamiento territorial cobra singular importancia. A continuación se realiza una síntesis de dicha experiencia con especial énfasis en

conceptos, características esenciales, soporte jurídico, organización administrativa, instrumentos y contenido destacables.

#### 1.1 Sistemas europeos de ordenamiento territorial

Los países europeos manejan sus políticas de ordenamiento territorial dentro de un contexto tanto interno (nacional) como externo (internacional). De este modo, definen su papel en la organización y funcionamiento del espacio europeo y los escenarios de uso y ocupación de su territorio interno, a diversas escalas jerarquizadas.

En el contexto internacional, el ordenamiento territorial europeo es guiado por la "Carta Europea de Ordenación del Territorio", suscrita por todos los países de la Comunidad Europea, como resultado de la Conferencia de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio. La última carta de la cual se tiene referencia data de 1993. En ésta el OT se define como "la expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de cualquier sociedad. Disciplina científica, técnica administrativa y acción política, concebida como práctica interdisciplinaria y global para lograr el desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio". Este concepto se reproduce en todos los países europeos adaptado a las condiciones y objetivos específicos de sus políticas nacionales.

##### 1.1.1 Sistema Alemán de Ordenamiento Territorial

La administración del territorio de la República Federal de Alemania -RFA- se organiza a partir de cuatro niveles: El nivel nacional (federal), el nivel estatal (Länder) integrado por 16 estados, los cuales se dividen en regiones (de carácter administrativo y de planificación), existiendo en la actualidad 50. Las regiones se subdividen en distritos (existen 543) y municipios, de estos últimos existen actualmente unos 16.175, distribuidos en 357.046 Km<sup>2</sup>., un poco más de la tercera parte del territorio continental colombiano. En total la RFA posee una población de aproximadamente 82 millones de habitantes para una densidad de 230 Hab/km<sup>2</sup>. Al relacionar la superficie total del país con el número de municipios nos da un dato de 22 km<sup>2</sup>/mun. (en Colombia este dato equivale a 1.200 km<sup>2</sup>/mun.) y al relacionar la población total con el número de municipios nos da una densidad de 5.000 hab./mun. (en Colombia este dato equivale a 35.000 hab./km<sup>2</sup>). La ciudad más poblada es Berlín con 3.500.000 habitantes, seguida por Hamburgo con 1.700.000, Munich, 1.300.000 y Bonn, 300.000.

Los datos anteriores permiten colegir un rasgo evidente en los países europeos: la alta densidad de población, asociado con la gran urbanización del campo. Sus municipios son pequeños territorios con un número de población que facilita su administración y manejo con una alta participación de la población. Mientras menor es el espacio de los municipios mayor es el grado de pertenencia de la población y mayores las posibilidades de administración eficaz, siempre y cuando sean entidades con recursos financieros suficientes, como ocurre en Alemania.

##### a. Antecedentes y características destacables

Tal como lo describe HILDENBRAND (1995) una de las características destacables de la política alemana de OT es su descentralización. En este

sentido las regiones representan un papel protagónico. No existen planes nacionales, sino programas mediante los cuales el estado nacional y los estados federales orientan los planes regionales, provinciales y municipales. El OT se entiende en el sentido de planificación física espacial con un fuerte énfasis ambiental. La formulación y ejecución de estos planes se sustenta en un marco normativo sistemático y completo, con un cubrimiento total del país, a partir de planes y programas de nivel regional y subregional y amplia participación social en el proceso ordenador. Es notable, además, la estrecha coordinación entre las políticas ambientales y el OT que se manifiesta en la integración de ambas políticas en un único ministerio, el fuerte peso de los temas ambientales en los contenidos de los planes territoriales regionales y subregionales y la exigencia de evaluación de impacto territorial (EIT) como un primer nivel de evaluación de impacto ambiental (EIA) de las obras y proyectos de inversión que se realicen.

**b. Soporte jurídico y organización administrativa**

El principal soporte legal de la política alemana de OT lo constituye, en el nivel internacional, la Carta Europea de OT y, en el nivel nacional, la Ley de OT de la República Federal. Las directrices de estas normas se concretan en los planes regionales, provinciales y municipales, cuya formulación y ejecución se realiza a partir de una organización administrativa jerárquica que incluye los siguientes niveles: nacional (federal), estatal, regional, subregional y municipal.

En el nivel federal, la organización administrativa del OT parte de dos organismos de tipo político: la "Comisión Delegada de Gobierno para la Ordenación del Territorio" y la "Comisión de Ordenación del Territorio, Construcción y Urbanismo" del parlamento y un organismo ejecutor: el "Ministerio Federal de Ordenación del Territorio, Construcción y Urbanismo" encargado de la coordinación y evaluación de las actuaciones de los ministerios sectoriales federales y estatales frente a las regiones y la representación de la posición alemana en el ordenamiento europeo.

Para la coordinación intersectorial el ministerio se apoya en la "Comisión Interministerial de Ordenación del Territorio", la cual tiene asiento en la "Comisión Interministerial de Política Económica Regional". La coordinación vertical entre la federación y los estados es realizada por la "Conferencia de Ministros Estatales Responsables de la Ordenación del Territorio" integrada por el Ministro Federal de OT y sus 16 colegas de los estados.

Existen, además, varios organismos con funciones de asesoramiento científico al Ministerio: se destacan la "Agencia Federal de Ordenación del Territorio", el "Consejo Asesor de Ordenación del Territorio", la "Academia para la Investigación y Planificación Territorial de Hannover" y el "Instituto Central de Planificación Territorial" de la Universidad de Münster. En este sentido, existe en Alemania un vínculo entre las decisiones políticas relativas al OT y la producción académica y científica. Es decir la política de OT tiene un sentido técnico-político.

Según HILDENBRAND (1995), en el nivel estatal no existe uniformidad en el

sistema de gestión del ordenamiento territorial y su relación con la política ambiental. Sin embargo, predomina la visión de que entre la política de OT y la de medio ambiente existen elementos comunes como el carácter plurisectorial de ambas políticas, su enfoque sistémico o integral, de largo plazo y la preservación de los recursos naturales; lo que ha llevado que en 9 de los 16 estados ambas políticas sean manejadas por un mismo ministerio. En otros, el OT se adscribe a ministerios como los de economía, interior o ministerios específicos de Ordenamiento territorial integrado con urbanismo y vivienda. Cada estado elabora programas de OT, generalmente a 10 años, a través de los cuales se concretan las directrices nacionales y establecen directrices para las regiones.

El nivel regional es el más importante del sistema alemán de OT. Allí confluyen y se confrontan las políticas nacionales, estatales y municipales. Cada región posee un "Consejo Regional de OT" en donde tienen representación sus distritos y municipios. Algunos estados por ser muy pequeños no poseen nivel regional. En éstos los niveles estatal y regional coinciden, son los casos de Berlín, Bremen, Hamburgo y Saarland.

En el nivel subregional se destacan las mancomunidades de planificación territorial que existen en seis estados, las cuales elaboran y ejecutan, de manera autónoma, planes subregionales de OT, que integran municipios próximos con problemas comunes. En otros estados, son las autoridades de planificación territorial estatal las que elaboran los planes subregionales, con participación de los entes locales. Las subregiones se delimitan a partir de criterios de funcionalidad espacial, expresada en relaciones funcionales y económicas equilibradas, las cuales, por lo general, coinciden con las regiones funcionales de las ciudades de nivel subregional. Dentro de este nivel existen, también, las áreas metropolitanas creadas para manejar conjuntamente las exigencias de transporte y servicios que plantean las grandes aglomeraciones urbanas (conurbaciones).

Finalmente el nivel local (municipal), cuenta para la gestión ordenadora con una oficina de planeación que puede ser pública o privada y un concejo municipal.

#### c. Instrumentos de gestión

Según HILDENBRAND (1995), los instrumentos fundamentales del ordenamiento territorial de Alemania son diseñados por los Länder (estados). La federación tiene un papel adjetivo.

En el nivel federal, el Ministerio de OT elabora el "Programa Federal de Ordenación Territorial" con el apoyo de los Länder y aprobado por la Conferencia de Ministros responsables del OT. La Federación debe presentar, de manera recurrente, al parlamento federal un Informe Federal de Ordenación Territorial, referido al estado del OT, las tendencias de desarrollo territorial y los proyectos con gran incidencia territorial.

El nivel regional, posee los instrumentos más importante del ordenamiento territorial alemán: los planes o programas territoriales regionales -PTR-. de los

Länder y los planes territoriales subregionales -PTS-, cuyas decisiones son de carácter vinculante para todas las entidades públicas. Para el sector privado constituyen orientaciones importantes para localizar sus inversiones, pero no son vinculantes. Las principales finalidades de los PTR son las siguientes:

Atención de los centros superiores e intermedios del sistema de ciudades. Ejes de desarrollo de nivel regional que conectan los centros superiores e intermedios. La jerarquía de la red de vías de comunicación. Orientación de la planificación subregional. Delimitación de áreas de aglomeración urbana, zonas rurales y áreas de promoción económica o de ayudas de infraestructuras. Localización óptima de las obras de infraestructura. Zonificaciones de los usos preferidos de la tierra áreas.

Los planes regionales de OT son elaborados, para una vigencia de 5 años, por el Comité de Planificación Regional, integrado por distintas asociaciones comunales, gremios económicos y sociales. En el proceso de elaboración tienen participación los distritos, municipios y entidades de interés público, de modo que el plan refleje las necesidades de estas entidades. La aprobación del plan la realiza en primera instancia el Consejo de Planificación Regional del que hacen parte todos los municipios y distritos y en segunda instancia por el Ministerio Estatal de OT, quien verifica si se ajusta a las directrices dada por el Länder respectivo.

La cartografía que acompaña a los planes de OT normalmente se realiza a escala 1:100.000. Básicamente son dos mapas: uno referido a urbanización y paisaje y el otro a transporte y abastecimiento. En ambos aparece la situación actual y la que se aspira a tener en el horizonte de tiempo del plan.

En el nivel subregional se elaboran planes subregionales: de mancomunidades, distritos o áreas metropolitanas. Normalmente se refieren a:

Las regiones funcionales y ejes de desarrollo de los centros urbanos de nivel subregional. Las áreas de localización de actividades industriales y empresas de servicios de carácter subregional.

La localización de plantas de tratamiento de desechos. Zonificación de la subregión con fines de usos determinados. las áreas verdes de interés subregional.

En el nivel local (municipal) se elaboran dos tipos de planes: el "Plan de uso de la tierra" -PUS- y los planes urbanísticos o de construcción -PC-.

Tal como lo describe MÜLLER (1998:87), el PUS se elabora a 10 años, previo estudio diagnóstico para identificar y valorar los escenarios de desarrollo futuro. Normalmente lo compone un mapa integral y un documento técnico de soporte. El mapa se elabora a escalas que oscilan entre 1:10.000 y 1:20.000. Anexo al PUS se elabora un plan de manejo ambiental el cual es requisito indispensable para su aprobación. Para facilitar los análisis comparados de los planes municipales existen unos estándares de escalas y convenciones



establecidos para este fin.

Los PC, según MÜLLER (1998:90), abarcan sólo una porción de municipios que puede ser un nuevo barrio, un lote o edificio, etc. Sus acciones deben responder a lo establecido por el PUS respectivo. Por ejemplo: el PUS dice que tal área es para urbanización futura y el PC dice como se estructurarán las calles, la forma de las viviendas, altura máxima de los edificios, tipos de fachadas, los tipos de plantas de los jardines, tamaño de patio interiores, zonas de parqueo público, áreas a arborizar etc.

Los PC son de carácter indefinido en el tiempo y se acompañan de un "Plan de Ordenamiento Ambiental", muy importante para evitar efectos ambientalmente degradantes y valorar las compensaciones a que haya lugar como resultado de las obras que se realicen.

Una característica destacada de la formulación de PUS y PC lo constituye, según MÜLLER<sup>3</sup>, su carácter democrático. En el proceso de formulación los ciudadanos y entidades públicas y privadas pueden hacer observaciones al proyecto del plan. En tal sentido, la población es informada del plan mediante "asambleas informativas" y es expuesto durante seis semanas, en el concejo municipal o alcaldía, para el escrutinio público. Simultáneamente es enviado a distintas entidades públicas y privadas para sus observaciones. Una vez que el plan es aprobado por el municipio pasa a la oficina del presidente regional para su visto bueno.

La alta participación de la sociedad hace que el proceso de formulación y aprobación de un PUS sea dispendioso y lento, razón por la cual dicho procesos puede tardar hasta tres años, si se mantienen la misma composición política del Concejo municipal.

#### 1.1.2 Sistema Suizo de Ordenamiento Territorial

Al igual que Alemania, Suiza es un país federal. Su tamaño es muy pequeño, apenas 41.300 km<sup>2</sup>, equivalente al departamento de Casanare en Colombia o a las dos terceras partes del departamento de Antioquia. Sin embargo, cuenta con 7.200.000 habitantes lo que se expresa en una alta densidad de población: 174 hab./km<sup>2</sup>., en comparación con los 25 hab./km<sup>2</sup> del territorio colombiano. El territorio suizo está dividido en 3.000 municipios, lo que arroja una densidad de 2400 hab./mun., en comparación con los 25.000 en promedio de los municipios colombianos. En cuanto a su tamaño, los municipios suizos son muy pequeños, de apenas 14 km<sup>2</sup> en promedio, en comparación con los 1.050 km<sup>2</sup> de los municipios colombianos. Esto quiere decir que los municipios suizos no alcanzan a superar el tamaño de una finca de 1.400 hectáreas, tan comunes en nuestra Costa Caribe y Llanos Orientales. Las condiciones de población y tamaño de los municipios suizos permiten colegir ciertas facilidades para la planificación territorial participativa. Esto se observa, también, en sus ciudades, la más poblada es Zurich con cerca de 350.000 habitantes, seguida por Ginebra con 174.000 y Berna con 130.000.

La administración del territorio Suizo se organiza a partir de tres niveles: El nivel nacional (federal), el nivel regional (23 cantones) y el nivel local

(municipal).

a. Antecedentes y características destacables

Las primeras acciones de ordenamiento territorial en Suiza datan de los años treinta del presente siglo, especialmente en el nivel municipal, seguidas, posteriormente, por los cantones hacia los años cincuenta. El nivel federal fue el último en incorporar a su agenda la planificación territorial, a finales de los años sesenta.

Al igual que en Alemania, la política suiza de OT se caracteriza por su descentralización. Los estados (regiones) o cantones son los protagonistas de estas políticas, la federación aporta la visión de conjunto. El OT se entiende en el sentido de planificación física espacial con un fuerte contenido ambiental. La normatización es bastante amplia y el grado de participación social en la formulación de los planes alcanza aquí su mayor expresión.

b. Soporte jurídico y organización administrativa

La reforma constitucional de 1969 introdujo la política federal de OT, desarrollada, posteriormente, por la Ley Federal de Planificación Territorial de 1979. El Reglamento Federal de Planificación del Territorio -RFPT- de 1989 estableció los contenidos y aspectos procedimentales de los Planes Directores Cantonales. Las competencias legislativas corresponden a la federación. Los cantones sólo reglamentan. El órgano principal responsable de la política Suiza de OT es la "Oficina Federal de Planificación del Territorio", la cual se apoya en diversas instituciones, tales como la "Oficina Federal del Medio Ambiente, Bosques y Paisajes" y la "Conferencia de Planificación del Territorio" que cumple la función de coordinación interinstitucional.

c. Instrumentos de gestión

Tal como lo describe HILDENBRAND (1995), en el nivel federal, así como ocurre en Alemania, no existen planes nacionales de OT. No obstante, todo plan sectorial de incidencia territorial va acompañado de las denominadas "concepciones", las cuales no tienen carácter vinculante, pero sirven de marco de referencia para los planes cantonales.

Hacia 1995, el gobierno federal divulgó la que puede ser la más importante "concepción" relativa al OT de este nivel, se trata del documento denominado "Lineamientos para el Desarrollo Espacial de Suiza", que se constituye en consulta obligada para las autoridades públicas y privadas de dicho país. En dicho documento se define, también, el papel de Suiza en la Comunidad Europea.

Los lineamientos mencionados contienen, según Ringli, citado por HILDENBRAND (1995:102), los siguientes elementos centrales:

Desarrollo del sistema urbano en forma de red funcional y policéntrica, para evitar concentración en Ginebra y Zurich. Desarrollo compacto de las grandes aglomeraciones urbanas. Freno a la expansión del crecimiento urbano en franjas exteriores a éstas. Recuperación de los centros de las grandes ciudades, concentrando las actividades comerciales en cercanía de las

estaciones ferroviarias, limitando el acceso vehicular y protegiendo las áreas residenciales del exceso de actividades económicas y tráfico automotor. Prioridad del transporte público en áreas urbanas y del vehículo privado en zonas rurales. Restauración, renovación, cambio de uso e intensificación del uso del suelo urbano, a fin de contener la presión urbanística sobre las áreas rurales. Uso multifuncional de áreas rurales, basado en un concepto de agricultura ambientalmente sostenible con subvenciones federales para las labores de conservación y gestión del paisaje que realicen los agricultores.

En el nivel regional, los cantones elaboran su propia política de OT. Su principal instrumento es el Plan Director Cantonal -PDC-, el cual debe ser compatible con los contenidos, formas y aspectos procedimentales del Reglamento Federal de Planificación del Territorio (RFPT), el cual tiene carácter vinculante para las entidades públicas y de planeamiento subregional y municipal. Los municipios y otras entidades públicas de incidencia territorial participan en la elaboración de estos planes. Los PDC se formulan con una altísima participación de la sociedad. En tal sentido, el plan es expuesto para el conocimiento y evaluación pública durante al menos 30 días. En algunos cantones, el plan es aprobado en una segunda instancia por referéndum. Una vez aprobado por el cantón el plan debe pasar a la federación para su aprobación final.

Los contenidos más comunes de un PDC son, según HILDENBRAND (1995:102), los siguientes:

Asentamientos y paisajes Riesgos naturales y daños ambientales Sistemas de transportes Infraestructura de abastecimientos eliminación de residuos Obras e instalaciones públicas Previsiones para determinadas áreas de nivel subregional

La representación cartográfica de los PDC se hace generalmente a escalas entre 1:50.000 y 1:25.000.

En el nivel local, los municipios elaboran el "Plan de Afectación" el cual debe ser compatible con el PDC y con los planes subregionales cuando éstos existan. Son jurídicamente vinculantes para todas personas y establecen los tipos de uso e intensidad permitidos.

Existen dos tipos de planes de afectación: los "Planes-Marco" y los "Planes Especiales". Los primeros se orientan a todo el municipio y definen las zonas de urbanización, las zonas agrícolas y las de protección. Los segundos establecen provisiones para determinadas áreas que revistan especial importancia.

#### 1.1.3 Sistema Italiano de Ordenamiento Territorial

Italia es un Estado unitario parlamentarista, descentralizado al nivel regional. Su superficie es de 301.285 Km<sup>2</sup>, equivalente a la cuarta parte del territorio colombiano. Está ocupado por 57'510.000 personas, para una densidad total de 190 hab./km<sup>2</sup>. Su organización político-administrativa se estructura a partir de 20 regiones cada una de ellas dividida en provincias de las cuales existen

95, las provincias se dividen en municipios de los cuales existen 8.100. Los municipios italianos mantienen la característica ya destacada en Alemania y Suiza, son municipios pequeños, su tamaño promedio es de 37 km<sup>2</sup> y su población promedio es de 7.000 habitantes, lo cual constituye una fortaleza para el carácter participativo de la planificación territorial. Las ciudades más pobladas son Roma con 2'600.000 habitantes, Milán con 1'300.000 y Nápoles con 1'000.000.

a. Antecedentes y características destacables

El OT en Italia tiene sus antecedentes en la Ley Urbanística de 1942, la cual introdujo los "Planes Territoriales de Coordinación" -PTC- para regiones y asociaciones de municipios. En la década de los años sesenta se elaboró un modelo prospectivo para el desarrollo territorial de Italia, aplicando los conceptos alemanes de lugares centrales, sistema de ciudades y región funcional. Entre 1967 y 1968 se realizaron "Esquemas de Desarrollo Económico y Ordenamiento Territorial" en el ámbito regional.

Al igual que lo observado en Alemania y Suiza, la política italiana de OT presenta un alto grado de descentralización. No existe un Plan Nacional y las regiones tienen la responsabilidad principal del OT, el cual es entendido en función de planificación física espacial con fuerte contenido ambiental y estrecho vínculo con los planes de desarrollo económico, los cuales constituyen marcos de referencia para los planes de OT. Dos limitaciones que se observan en la política italiana de OT son la subordinación de los planes territoriales y urbanísticos a los planes sectoriales y la centralización de las inversiones en el nivel nacional, lo cual genera dificultades para que las entidades territoriales puedan cumplir las funciones de ordenamiento que les son asignadas. La formulación y aprobación de los planes es altamente participativa.

b. Soporte jurídico y organización administrativa

Por su carácter descentralizado, las competencias de la Nación en el OT son escasas. Se limitan a la coordinación, grandes infraestructuras, obras públicas de interés nacional y la política de bienes culturales y medio ambiente. Para ello, cuenta con dos entidades claves: el Ministerio de Obras Públicas y el Ministerio de Bienes Culturales y Ambientales.

Como consecuencia del carácter descentralizado de la política de OT, la Nación no elabora planes nacionales, pero tiene en la Ley 1150 de 1942 la norma estatal fundamental, reguladora de la gestión que realizan las regiones, provincias y municipios. Dentro de este contexto, las regiones han establecido sus propias leyes de OT, con base en las cuales formulan los planes territoriales regionales (PTR), los que sirven de referencia para los Planes Territoriales Provinciales -PTP-, los que, a su vez, constituyen un marco orientador de los Planes Urbanísticos que realizan los municipios.

c. Instrumentos de gestión

Tal como lo describe HILDENBRAND (1995) en el nivel regional, el principal instrumento de gestión lo constituyen los Planes Territoriales Regionales -PTR- aprobados, por lo general, mediante leyes regionales. Los PTRs son vinculantes para los niveles inferiores y para las acciones sectoriales de

incidencia territorial y deben ser armónicos con los "Programas de Desarrollo Económico y Social Regional". Para su formulación y aprobación se han establecido procedimientos de participación pública (ciudadanos, organismos públicos y privados), en plazos que oscilan entre 60 y 90 días.

Los PTRs habitualmente realizan acciones relacionadas con el sistema de ciudades, el sistema relacional (transportes, desplazamientos), zonificaciones para la protección de los recursos naturales y del medio ambiente, incluyendo los bienes histórico-culturales, así como zonificaciones para la prevención de riesgos naturales y las localizaciones relativas al sistema de servicios, equipamientos, infraestructura y obras públicas. Los PTRs realizan, también, previsiones para determinadas áreas de nivel subregional: áreas programa, áreas problemas, entre otras.

La escala habitual de representación cartográfica de estos planes es de 1:250.000, pero en algunos temas urbanísticos suelen utilizarse escalas mayores que oscilan entre 1:50.000 y 1:25.000.

En el nivel subregional actúan las entidades territoriales provinciales y algunas entidades administrativas como las comunidades de montaña, los comprensorios (distritos o consorcios) y las áreas metropolitanas. El instrumento fundamental en este nivel es "Plan Territorial de Coordinación de la Provincia" -PTCP- el cual debe ser aprobado por la región respectiva, previa comprobación de que se ajustan a los objetivos del PTR. Se realizan también los "Planes de las Comunidades de Montaña", los "Planes Reguladores Generales Intercomunales" y los "Planes Territoriales Comprensoriales".

En el nivel local, los municipios tienen la competencia para la elaboración, aprobación inicial y revisión del "Plan Regulador General" PRG, correspondiendo la aprobación definitiva al gobierno regional. Subordinado al PRG están los "planes urbanísticos Municipales" y "planes reguladores particularizados".

#### 1.1.4 Sistema Portugués de Ordenamiento Territorial

Portugal es un Estado unitario parlamentarista, con un sistema de planificación centralista, pero con una fuerte tendencia a la descentralización regional. En efecto, las regiones administrativas fueron establecidas por la Constitución de 1976, pero aún no se han creado. Su organización político-administrativa se estructura a partir de 2 regiones autónomas insulares (azores y Madeira), 5 regiones continentales de planificación, 11 provincias, 22 distritos, 305 municipios y 4.207 aldeas. El territorio portugués tiene una extensión de 92.000 km<sup>2</sup>, muy próximo al tamaño del departamento de Caquetá. En esta superficie habitan, aproximadamente, 10 millones de habitantes, para una densidad aproximada de 108 hab./km<sup>2</sup>. Cada municipio tiene, en promedio, un tamaño de 302 km<sup>2</sup>. Y una población de 3300 habitantes. La ciudad más poblada es Lisboa con 680.000 habitantes.

La política portuguesa de OT aunque tiene fundamento en la Constitución de 1976, su inicio, en firme, es reciente, data de 1985, año en el que se creó el Ministerio de Planificación y Administración del Territorio. Al igual que en los

países anteriormente examinados, en Portugal el OT se entiende como planificación física espacial.

Soporte jurídico, organización administrativa e instrumentos de gestión

En el nivel nacional, Según HILDENBRAND (1995), la Constitución de 1976 asigna al Estado la tarea de fomentar el OT, teniendo en cuenta la determinación correcta de las localizaciones, el desarrollo socioeconómico equilibrado y el equilibrio biológica de los paisajes. La norma fundamental del OT es el Decreto Ley 176-A de 1988 que regula el contenido, elaboración y aprobación de los Planes Regionales (PROT). Es complementada por los decretos-ley 794/76 sobre política de suelos, 69/90 que regula la formulación de planes de OT municipal (PMOT) y el 448/91 sobre régimen de parcelaciones urbanas, entre otros.

El órgano responsable del OT es el Ministerio de Planificación y Administración del Territorio quien tiene, también, la competencia en materia de cartografía, medio ambiente, planificación económica y desarrollo regional. En 1996 estaba en proceso la creación del Consejo Interministerial para la Ordenación del Territorio, La Comisión Nacional de OT y la Comisión para el Desarrollo Regional y Ordenación del Territorio. El Ministerio de Planificación y Administración del Territorio posee Dirección General de OT -DGOT- con base en la cual se elabora un "Plan Nacional de Desarrollo Regional" que sirve de referencia a los planes regionales de OT.

En el nivel regional, se encuentran las "Comisiones de Coordinación Regional" -CCR- las cuales dependen del Ministerio de Planificación y Administración del Territorio, encargadas de elaborar los "Planes Regionales de Ordenamiento Territorial" -PROT-, los cuales deben ser aprobados por el Ministerio mencionado, previa consulta de las provincias. La formulación de los PROTs se hace con la colaboración de una Comisión Consultiva del PROT de la que hacen parte la DGOT regional, los municipios y distintas entidades públicas y privadas de la región.

Tal como lo plantea, HILDENBRAND (1995), las disposiciones de los PROTs son vinculantes para todas las entidades públicas y privadas, debiendo ser compatibilizados con ellos cualquier otro plan, programa o proyecto de carácter nacional, regional o local. Los contenidos de estos planes tienen que ver con zonificaciones para la ocupación, uso y transformación del suelo, en función del desarrollo de actividades urbanísticas y económicas y la preservación de los recursos naturales y del equilibrio ambiental, los sistemas de ciudades y sus funciones, los ejes de desarrollo, la red de comunicaciones y las infraestructuras de abastecimiento.

En el caso del nivel subregional, la legislación portuguesa no previo esta instancia de planificación, sin embargo, desde 1982 se han realizado algunos "Planes Directores Intermunicipales -PDIM-. En este nivel se pueden incluir los planes de las dos áreas metropolitanas existentes: Lisboa y Oporto.

En el nivel local, los municipios elaboran "Planes Municipales de

Ordenamiento Territorial" -PMOT-, conformados por un "Plan Director Municipal" -PDM- para todo el territorio, un "Plan de Urbanización", especialmente para las áreas urbanas y urbanizables y "Planes Detallados".

#### 1.1.5 Sistema Holandés de Ordenamiento Territorial

Al igual que Suiza, el Reino de los Países Bajos es un pequeño país cuyo territorio tiene una extensión de apenas 41.500 Km<sup>2</sup>, es decir, unas dos terceras partes del departamento de Antioquia. Sin embargo, está ocupada por 15'700.000 habitantes, es decir, 460 hab/km<sup>2</sup>, quizás la más alta densidad entre los países de Europa. Su organización administrativa se estructura a partir de tres niveles territoriales: Estado central, provincias (12) y municipios (647). Sus municipios poseen una extensión promedio de 64 km<sup>2</sup> y una población promedio de 24.000 habitantes. Sus ciudades más pobladas son Amsterdam, con 720.000 habitantes, Rotterdam con 600.000 y La Haya con 450.000.

##### a. Antecedentes y características destacables

Tal como lo describe HILDENBRAND (1995:131) la política de OT de Holanda tiene antecedentes que se remontan al año 1531, cuando el emperador Carlos V obligó a la mayoría de las actividades artesanales a localizarse dentro de los muros de la ciudad, prohibiendo su localización extramuros, para proteger el corazón verde de la misma. El proceso actual empezó en 1901, cuando se aprobó la Ley de Construcción de Vivienda. A partir de 1921 se iniciaron los planes de uso del suelo. En 1941 se creó la "Agencia Estatal para el Plan Nacional", unas de sus tareas fue la de la elaboración de un Plan

Nacional de Ordenación Territorial cuya regulación jurídica fue adoptada en 1942 y en 1950 adquirió rango de Ley. En 1962 se aprobó la Ley de OT, la cual reformada en 1985 y 1994.

Holanda es, quizás, el país que ha utilizado con mayor intensidad las políticas de ordenamiento territorial. Ello se explica, en gran medida, por las amenazas naturales a que ha estado expuesto su territorio (agresiones del Mar del Norte) y por ser la tierra un bien escaso en este país. Parte de su actual territorio se le ha ganado al mar, a partir de construcción de diques y desecaciones, entre otros.

Como consecuencia de lo anterior, existe en el país una alta conciencia pública sobre la utilidad de la planificación territorial, apoyada en la intensa labor de la administración pública para informar al ciudadano y la inserción del OT en el sistema educativo. Esto último favorece que los jóvenes holandeses tengan una buena formación sobre el tema que les permite discernir adecuadamente sobre la importancia de su participación en los procesos de formulación y ejecución de planes.

Del mismo modo, es destacable el gran peso político que tiene el OT en el conjunto de las políticas públicas, el alto grado de descentralización de la planificación, el amplio margen de maniobra de las provincias y municipios y la estrecha relación que existe entre las políticas de medio ambiente y OT

expresada en la unión institucional de éstas.

b. Soporte jurídico, organización administrativa e instrumentos de gestión  
HILDENBRAND (1995) realiza una completa descripción de la organización administrativa y marco normativo del OT holandés, en este sentido plantea que en el nivel nacional, el órgano responsable es el Ministerio de Vivienda, Planificación Territorial y Medio Ambiente, el cual se apoya en varias instituciones entre las que se destacan: la "Comisión Gubernamental para la Planificación Territorial y Medio Ambiente" encargada de preparar las decisiones del Consejo de Gobierno en materia de OT.

La "Comisión Interministerial de Planificación Territorial" encargada de la coordinación horizontal, todos los ministros responsables de medidas y acciones sectoriales de incidencia territorial deberán oír con anterioridad a esta comisión.

La "Agencia Nacional para la Planificación Territorial" bajo la orientación del Director General de Planificación Territorial. A ella, pertenecen inspectores de planificación territorial que operan en las provincias como enlace entre la administración central y las provincias y municipios. La Agencia vela por el cumplimiento de la ley de ordenamiento, asesora al ministro en la preparación de la política nacional de OT, elabora un informe anual sobre el estado de la planificación territorial y realiza estudios de apoyo. El cuarto informe sobre "Política Nacional de OT: un camino hacia el año 2015" fue adoptado en 1993. El documento se conoce, normalmente, como "la Cuarta Nota (Extra) Sobre la Planificación Territorial de los Países Bajos" y va acompañado por dos representaciones cartográficas: "Estructura Espacial Actual" y "Escenario de Desarrollo Espacial".

El "Consejo Asesor de OT", por su parte, es un órgano consultivo, compuesto por representantes del Gobierno y de los actores sociales: empresarios, sindicatos, cooperativas de vivienda, organizaciones de transporte, asociaciones agrarias, etc., facilita la participación social y la integración de las demandas e intereses sociales en decisiones importantes de la política nacional de OT. Elabora, por iniciativa propia o a demanda de los ministros, dictámenes sobre las líneas directoras y principios básicos de la planificación territorial que son de interés general. Los instrumentos claves del OT en el ámbito nacional son los "Informes de la Planificación Territorial Nacional", los "Borradores estructurales", los "Esquemas Estructurales" y las "Decisiones Claves de Planificación Territorial" -PKB-. Los "Borradores" indican las posibles tendencias de desarrollo urbano o rural, a mediano y largo plazo, expresadas cartográficamente. Los "Esquemas" son directrices de OT dirigidos a una determinadas políticas sectoriales: vivienda, medio ambiente, turismo, agricultura, etc. La determinación de Decisiones Claves son un proceso complejo de coordinación y consenso, al que se llega con una alta participación institucional y pública, que incluye a los responsables de la política nacional de OT, las administraciones sectoriales, las provincias, los municipios, las dos cámaras del parlamento y los ciudadanos quienes hacen un uso intensivo de su derecho a opinar y objetar las propuestas, introduciendo con ello, modificaciones a las mismas. En Holanda como en Suiza, el nivel de participación ciudadana en el proceso ordenador alcanza su



máxima expresión. En tal sentido, se pueden interponer recursos hasta en tres instancias de decisión.

En el nivel regional, las provincias elaboran "Planes Territoriales Provinciales", los cuales son más indicativos que vinculantes. No obstante, sirven de base para evaluar y aprobar los planes municipales. Las Asambleas Provinciales disponen de una "Comisión Permanente de Planificación Territorial" para apoyar al Ejecutivo en la implementación de los planes. Esta comisión es un órgano de coordinación vertical y horizontal frecuentemente enfrentado a intereses contrapuestos y situaciones conflictivas. Las provincias disponen, también, de una "Agencia de Planificación Territorial" la cual realiza estudios, asesora a la Administración Provincial y ejerce la Secretaría de la Comisión Provincial de Planificación Territorial.

En el nivel local, los municipios tienen la competencia del planeamiento urbanístico el cual debe ser coherente con las directrices provinciales y nacionales. Incluye dos tipos de planes. El plan estructural y el Plan de Usos del Suelo. El primero, no es vinculante jurídicamente. Es un documento estratégico indicativo para la totalidad o parte del municipio que establece las características más destacadas de los desarrollo territoriales y de infraestructura que se pretenden conseguir. El segundo, sí es vinculante tanto para el sector público como privado. Este concreta las directrices de los planes estructurales, define los usos del suelo y establece las características del uso de terrenos y de las edificaciones. A partir de los planes de Uso del Suelo se otorgan las licencias de construcción.

#### 1.1.6 Sistema Francés de Ordenamiento Territorial

Francia es un Estado unitario de carácter parlamentarista con descentralización administrativa en el ámbito regional. El territorio francés tiene una extensión de 543.965 Km<sup>2</sup>, equivalente a la mitad del territorio continental colombiano, sin embargo, está ocupado por 58'600.000, el doble de habitantes del territorio continental colombiano. La densidad total de población es de 108 hab/km<sup>2</sup>. Su organización administrativa se estructura a partir de cuatro niveles territoriales: Nación, regiones (22), departamentos (96) y municipios (36.551). La extensión promedio de sus municipios es de 15 km<sup>2</sup>, (correspondiente al tamaño de una finca mediana del Departamento de Córdoba), ocupados por una población promedio de 1.600 habitantes.

##### a. Características destacadas

Con base en la descripción que realiza HILDENBRAND (1995:168), se destacan las como características sobresalientes de la política de OT francés, las siguientes:

El OT se entiende como estrategia para el desarrollo económico, social y territorial integral, centrada en el desarrollo económico y en la planificación de infraestructuras y equipamientos.

Predominio de la posición fuerte del Estado central en la planificación económica, el OT y el urbanismo.

	<p>Gran atención en el OT a los cambios y tendencias de desarrollo económicos, tecnológicos y sociales de Europa.</p> <p>Poco protagonismo de los temas ambientales en los planes.</p> <p>Amplia organización institucional.</p> <p>Diferencia clara entre la planificación espacial y la planificación sectorial.</p> <p>b. Finalidades Se destacan:</p> <p>El desarrollo de las infraestructuras y telecomunicaciones para convertir a Francia en un nudo de comunicaciones dentro de Europa.</p> <p>La distribución equilibrada de las actividades en el territorio y mejora de la accesibilidad y la centralidad de las ciudades.</p> <p>La distribución equitativa de la infraestructura y el equipamiento en todo el territorio.</p> <p>La promoción del desarrollo de áreas industriales en declive y de las actividades económicas rurales.</p> <p>La reducción de las desigualdades del desarrollo y promoción de la solidaridad y complementariedad del espacio nacional.</p> <p>La promoción de una nueva dinámica de creación y distribución de actividades y oportunidades de empleo</p> <p>c. Soporte jurídico, organización administrativa e instrumentos de gestión</p> <p>Tal como lo describe HILDENBRAND (1995), en 1949, en el nivel nacional, se creó la "Dirección General de Ordenación del Territorio" y en 1950 se presentó el primer Plan Nacional de OT. Los años sesenta fueron la época dorada del OT francés. En esta década se creó el "Comité Interministerial de Ordenación del Territorio" CIAT y en 1963 la "Delegación para el Manejo del Territorio y la Acción Regional" DATAR que hoy son las instituciones más importantes.</p> <p>La DATAR depende directamente del Primer Ministro. Cuenta con considerables recursos financieros propios, provenientes del Fondo Nacional de Ordenación y Desarrollo del Territorio y del Fondo Interministerial de Ordenación Rural. Para la preparación del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social existe una Comisión Nacional de Planificación de la cual hace parte el jefe de la DATAR. El Comité Interministerial para la Política Regional y la Ordenación del Territorio CIAT es el órgano de coordinación horizontal entre los diferentes ministerios sectoriales cuyas acciones inciden sobre el OT. Constituye un valioso apoyo para la DATAR.</p>
--	---

El Fundamento jurídico del OT francés se inició en 1967 con la "Ley de Orientación del Suelo" y continuó con la "Ley de Montaña" de 1985. En 1995 se aprobó la Ley 95-115 sobre "Orientación para la Ordenación y el Desarrollo del Territorio" que constituye el principal soporte legal actual. En este mismo año la DATAR elaboró el documento "Diseñar la Francia del año 2015".

La Ley 95-115 creó el "Consejo Nacional de Ordenación y Desarrollo Territorial" y tres instrumentos más: El "Esquema Nacional de Ordenación y Desarrollo del Territorio", Los "Esquemas Sectoriales" y las "Directrices Territoriales de Ordenación".

El Consejo Nacional de Ordenación y Desarrollo del Territorio es presidido por el Primer Ministro. Formula sugerencias sobre políticas de OT y participa en la elaboración, revisión y evaluación del Esquema Nacional de OT y de los Esquemas Sectoriales. El esquema Nacional fija las orientaciones fundamentales en materia de OT, medio ambiente y desarrollo sostenible. Establece los principios que han de regir la localización de las grandes infraestructuras de transporte y de los grandes equipamientos y servicios colectivos de interés nacional. Las Directrices territoriales de OT, por su parte, constituyen esquemas específicos para determinadas partes del territorio.

Un instrumento esencial de concertación y coordinación de la política de desarrollo y ordenamiento territorial de Francia lo constituyen los denominados "contratos", los cuales se realizan, especialmente, entre el Estado central y las regiones. Los contratos definen las acciones que el Estado y la respectiva región se comprometen a realizar y financiar conjuntamente durante el periodo de duración del plan. También se celebran contratos entre el Estado central o regiones con empresas públicas y privadas o con ciudades o entre regiones fronterizas.

En el nivel regional, las regiones tienen la competencia para promover el desarrollo económico, social, sanitario, cultural, científico y la ordenación del territorio orientado a asegurar la preservación de su identidad dentro del respeto de la integridad, la autonomía y atribuciones de los departamentos y municipios. Las regiones participan en la elaboración e implementación del plan nacional de desarrollo y formulan y ejecutan sus propios planes de desarrollo y de OT. En tal sentido, elaboran el "Plan Regional de Desarrollo Económico y Social", el "Esquema Regional de Ordenación y Desarrollo del Territorio" y los planes y "Esquemas Regionales para Políticas Sectoriales" con incidencia territorial. Poseen una "Conferencia Regional de Ordenación y Desarrollo Territorial" que examina la puesta en práctica del Esquema Regional de Ordenación y Desarrollo Territorial.

El Plan Regional de Desarrollo Económico y Social fija las prioridades quinquenales que han de ser implementadas para la realización del Esquema Regional de Ordenación y Desarrollo del Territorio. Los Esquemas Regionales de Ordenación y Desarrollo del Territorio formulan una estrategia de largo plazo para el OT regional, su contenido se orienta al desarrollo sostenible, infraestructuras de transporte, equipamientos y servicios regionales. Deben observar los lineamientos nacionales y los proyectos de inversión sectorial de

incidencia territorial. En su elaboración participan los departamentos y los municipios mayores de 20.000 habitantes.

En el nivel subregional, los departamentos no formulan planes. Sus competencias en materia de OT se limitan al medio rural, a partir de planes sectoriales con incidencia territorial, especialmente relacionados con el equipamiento rural, el transporte intermunicipal y la protección, gestión y apertura al público de espacios naturales sensibles. Además del Departamento, el nivel subregional incluye las mancomunidades o agrupaciones voluntarias de municipios, las áreas metropolitanas, distritos y comunidades urbanas, los cuales elaboran "Programas Intermunicipales de Desarrollo y Ordenación del Territorio" y "Esquemas Directores de OT".

Los esquemas Directores definen las perspectivas, a mediano plazo, del desarrollo económico, social y cultural y la organización y funcionamiento de equipamiento y servicios públicos, especialmente en las áreas rurales. Se utilizan para la planificación física del ámbito supramunicipal, especialmente en las áreas metropolitanas. Sus contenidos son considerados en los planes regionales y son vinculantes para los niveles inferiores. Su horizonte de tiempo es de 15 a 20 años y la escala de representación cartográfica es por lo general 1:50.000. La elaboración de estos planes es voluntaria y, en ocasiones, obligada por el Estado central, que siempre participa en dicha elaboración. La aprobación la realiza la mancomunidad intermunicipal, previa concertación. El proceso de elaboración y aprobación puede tardar entre 3 y 9 años.

En el nivel local, las leyes de descentralización de los años ochenta transfirieron a los municipios competencias en materia de infraestructura local, urbanismo y conservación ambiental, concesión de licencias de construcción, pero guardando armonía con la planificación sectorial. Dentro de este contexto, los municipios elaboran "Planes de Ocupación del Suelo" -POS-, los cuales definen las reglas y prescripciones para los usos específicos del suelo y las características urbanísticas correspondientes a las distintas zonas urbanas.

El horizonte temporal de los POS es de 10 a 12 años y la escala de representación cartográfica es por lo general de 1:5.000. Aunque su elaboración no es obligatoria, los municipios solo pueden otorgar licencias de construcción cuando tienen un POS vinculante. Además de los POS, los municipios elaboran "Planes de Salvaguardia y Valorización para la Renovación Urbana", el "Plan de Ordenación de Zona para la Edificación" y las "Zonas Ambientales Protegidas".

#### 1.1.7 Sistema Belga de Ordenamiento Territorial

Bélgica es un pequeño país de Europa, cuyo territorio tiene una extensión similar al departamento del Cauca. Al igual que la mayoría de los países europeos, tiene una alta densidad demográfica, equivalente a 334 hab./km<sup>2</sup> (10'200.000 habitantes en 30. 518 km<sup>2</sup>). Su organización político-territorial se estructura a partir de tres niveles: nacional, regional (3 regiones), provincial (10 provincias) y municipal. La ciudad más poblada es su capital Bruselas con

950.000 habitantes seguida por Amberes (460.000).

Fundamentos legales, organización administrativa e instrumentos de gestión

El sistema belga de OT se basa en la "Ley Orgánica de Ordenación del Territorio y de Urbanismo" de 1962, la cual ha sido modificada en varias ocasiones, pero sus principios fundamentales siguen vigentes. Con las reformas constitucionales de 1980 y 1988, el ordenamiento se descentralizó al nivel regional. El sistema belga de OT prevé la elaboración de planes nacional, regionales, subregionales y municipales que integran los puntos de vista económicos, sociales y estéticos y la salvaguarda de las bellezas naturales.

En el nivel regional, existen tres regiones con plena autonomía para el manejo del OT: la región flamenca, la región valona y la región de Bruselas. Cada una tiene su propio sistema de OT, así:

La Región Flamenca ha establecido tres niveles de gestión: región, provincia y municipio, en los cuales se realizan dos tipos de planes: "estructurales" y de "Aplicación". Los planes estructurales definen los lineamientos generales, normalmente referidos al desarrollo sostenible, en los que se da prioridad a la protección de los espacios no edificados. Los planes de aplicación son más detallados, en los municipios son de carácter urbanístico.

La Región Valona ha organizado su sistema a partir de dos niveles territoriales: regional y municipal. Cada nivel elabora un plan estructural (denominado "Plan Regional de Ordenación del Territorio" en las regiones y "Plan Estructural" en las comunas) y "planes de asignación" que pueden ser sectoriales o específicos de ordenación. El mayor énfasis se pone en las zonas rurales. Se destaca en la región Valona el hecho de que todas las normas relativas al ordenamiento territorial han sido codificadas y reunidas en el "Código Valón de Ordenación del Territorio del Urbanismo y del Patrimonio - CVOTUP-.

La Región Bruselas Capital Se ha organizado a partir de dos niveles: regional y municipal. Cada uno realiza dos tipos de planes: "Plan de desarrollo" y "Plan de asignación" del suelo. Los planes elaborados por los municipios deben ser aprobados por la región. El plan de desarrollo sirve de marco director general y el plan de asignación precisa los usos de la tierra. Los énfasis de los planes se ponen en la preservación de la diversidad de la población y el equilibrio social, la combinación de actividades económicas y la promoción de políticas de transporte y de medio ambiente que permitan conciliar el progreso económico y social con la calidad de vida.

#### 1.1.8 Sistema Danés de Ordenamiento Territorial

Al igual que Bélgica, El Reino de Dinamarca tiene un tamaño pequeño, muy similar al del departamento del Chocó. Su densidad total es de 123 hab./km<sup>2</sup>., Las ciudades principales son su capital Copenhague con 1'350.000 y Arhus con 210.000. La organización político-administrativa se estructura a partir de tres niveles territoriales: Nación, condados (existen 12) y municipios (existen

275).

El sistema danés de ordenación del territorio se ha consolidado a partir de muchas décadas de experiencia. La última Ley de planificación territorial data de 1992. Está basado en una descentralización amplia de responsabilidades, cuyos protagonistas son los condados y los municipios. El sistema tiene la siguiente estructura:

Según la COMISIÓN EUROPEA (1994), En el nivel nacional no se elaboran planes, sino un documento denominado "Informe Nacional de Ordenación del Territorio", que establece un marco de referencia para los condados, los municipios y el sector privado. El último de estos informes fue publicado en 1992, bajo el título de "Dinamarca, horizonte 2018", en el que se establecen prioridades relativas al medio ambiente y el desarrollo sostenible.

En el nivel regional los condados elaboran planes regionales sobre utilización del suelo, las infraestructuras y la protección del medio ambiente, fijan prioridades sobre asuntos sectoriales y se establecen procedimientos de evaluación de impactos ambientales.

En el nivel local los municipios elaboran dos tipos de planes: los "planes municipales" y los "planes locales". Los primeros se formulan a partir de una evaluación general del uso actual y futuro del suelo y de los recursos económicos requeridos. Incluyen un informe de la estructura general del municipio y un marco de referencia para los planes locales. Estos últimos son detallados y legalmente vinculantes para los propietarios de inmuebles y construcciones. El otorgamiento de una licencia de construcción se da cuando la obra es compatible con el plan local correspondiente. Desde 1975 se han elaborado más de 20.000 planes.

Tal como ocurre en todos los sistemas de OT de los países europeos, el sistema danés plantea una jerarquía de planes integrados, en la que los planes de niveles inferiores deben ser coherentes con los lineamientos de los planes de los niveles superiores. En los últimos años, Dinamarca ha ampliado su visión del OT para insertarlo en el contexto de la Comunidad Europea.

#### 1.1.9 Sistema Griego de Ordenamiento Territorial

La República Helénica posee un territorio del tamaño de la región de la Costa Atlántica colombiana, en el cual viven 10'500.000 habitantes, con una densidad de 80 hab./km<sup>2</sup>, una de las más bajas de Europa. Su organización político-administrativa se estructura a partir de tres niveles: nacional, regional y provincial. El territorio nacional se divide en 13 regiones y 54 provincias.

La Ley fundamental que regula el ordenamiento territorial griego es el Decreto Ley del 17 de julio de 1923, que define las formas de uso de la tierra. Esta Ley ha sido complementada por la "Ley de Expansión de Ciudades y Desarrollo Urbano" (1337/1983) y la "Ley General de Construcción" (1577/1985).

La política griega de OT tiene las siguientes finalidades:

	<p>La gestión eficaz de los suelos situados en la periferia de los centros urbanos, incluyendo la delimitación de parques industriales, con el fin de armonizar los usos industriales, comerciales y tecnológicos y revitalizar los asentamientos rurales. La renovación y humanización del medio ambiente urbano que incluye: la recuperación del centro de las ciudades y de las zonas urbanas deprimidas, promoción de espacios verdes, áreas culturales y áreas de actividades sociales (encuentro). Desarrollo de relaciones de complementariedad entre ciudades vecinas con fines de formar redes urbanas integradas y promover conexiones más amplias con las redes europeas.</p> <p>El logro de las finalidades anteriores se ha visto entorpecido por algunas debilidades del sistema de ordenamiento territorial, las cuales aproximan la realidad de la planificación griega a los países latinoamericanos. En efecto, a diferencia de los que ocurre en la mayoría de los países europeos, el sistema griego de OT es centralista. Sus políticas normalmente emanan de los ministerios y el gobierno central. El contexto legal es bastante complejo, dándose la existencia de una multiplicidad de normas sin articulación o coherencia y, a veces, contradictorias entre sí. En consecuencia, es común la existencia de planes contradictorios, e incluso construcciones y planes urbanísticos realizados sin control o autorización. Asimismo, es notable la falta de coordinación entre los diferentes niveles de planificación espacial y de programación del desarrollo. Esta situación se explica, según la COMISIÓN EUROPEA, por las difíciles condiciones económicas, demográficas y culturales que presionan la utilización del suelo y su ordenación, así como por la ausencia de un sistema de catastro eficaz, la existencia de viejos conflictos asociados al uso de la tierra y la planificación insuficiente que existe en el nivel local. Todo esto se refleja en un distanciamiento entre la normatividad existente y la realidad del ordenamiento del territorio. Es decir, la realidad va por un lado distinto a lo legal u oficial.</p> <p>El Gobierno griego está realizando esfuerzos para simplificar las normas y procedimientos relativos al OT y para crear oficinas de planificación en las entidades locales. (Documento 25)</p>
<p>Libreros, Jairo. Descentralización y orden público: ¿divide y vencerás? Seminario "Propuestas para el Desarrollo de las Regiones y la Autonomía"</p>	<p>La gestión territorial de los niveles del orden público se debate entre competencias y políticas complementarias, en el caso de los gobernadores; y entre competencias autónomas y complementarias, en el caso de los alcaldes. Pero al realizar un análisis nacional de casos de seguridad, surge un elemento dinamizador que sirve para consolidar la seguridad de los ciudadanos: la participación de la población.</p> <p>El papel activo de la sociedad civil en los temas del orden público ha dado lugar al surgimiento de la convivencia participativa. En Colombia, las experiencias regionales y locales sobre convivencia ciudadana hablan por sí solas. A continuación se presentan dos estudios de caso sobre gestión y convivencia pacífica, de las diferentes muestras exitosas que se pueden destacar, escogencia que se realizó con base en la participación efectiva de la sociedad en la solución de problemas de orden público.</p> <p>Alto Ariari, Meta</p>

<p>a Territorial” . Cooperaci ón Técnica Alemana, GTZ; y Fundación Friedrich Ebert en Colombia, FESCOL. Centro de Investigaci ones para el Desarrollo CID, de la Universida d Nacional de Colombia. Agosto de 2004. Bogotá D.C.</p>	<p>La experiencia del Alto Ariari se adelanta desde mediados del año 1998 e involucra la Asociación de Municipios del Alto Ariari, AMA, conformada por Cubarral, El Castillo, El Dorado, Fuentedeoro, Guamal, Lejanías y San Martín en el departamento del Meta. Debido a la presencia de actores armados y la violencia derivada del conflicto, las comunidades de la zona tomaron la decisión de rechazar la violencia y de no ser más canales de transmisión de odios heredados o surgidos de las diferencias.</p> <p>A partir de esta decisión, surge el proceso de reconciliación del Alto Ariari entre los municipios de El Dorado y El Castillo, al cuál se unen los demás municipios para dar vida al AMA. Este proceso surge gracias al reconocimiento de los líderes de las comunidades, quienes a pesar de sus diferencias, reconocieron problemas comunes que requerían soluciones conjuntas. Consideraron que si se organizaban en foros participativos, tenían mayor oportunidad de mejorar sus condiciones de vida, generar desarrollo y justicia social.</p> <p>La experiencia compromete comunidades de municipios con una mayor población en las zonas rurales, pero involucra a los habitantes de las cabeceras municipales. En el marco de la reconciliación, los líderes realizaron encuentros de ciudadanos, donde se conversara sobre el futuro deseable y no sobre el pasado doloroso. Se dispuso como prioridad el respeto y la aceptación de las diferencias ideológicas y políticas.</p> <p>La sociedad civil se convirtió en protagonista activo en favor de la convivencia pacífica y la reconciliación, como fundamentos esenciales para lograr la superación de la injusticia social y la exclusión. Las comunidades, en forma directa, han estado comprometidas en su construcción liderando la consolidación del proceso. Cada comunidad conserva su peculiaridad mientras que se enriquece con las singularidades de sus vecinos al compartir experiencias y acciones.</p> <p>Ha contribuido al buen funcionamiento del proceso la existencia de comunidades organizadas y los liderazgos comunitarios. A pesar de la desconfianza en el otro y en las instituciones legalmente constituidas, los ciudadanos se identifican en su igual estado de agotamiento por la supremacía impuesta por el poder de las armas de los grupos subversivos, que se disputan la ocupación del territorio.</p> <p>En este gran propósito regional de reconciliación ha resultado fundamental la compañía y colaboración permanente de organismos internacionales como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, cuya intervención ha facilitado la presencia del Estado y de organizaciones no gubernamentales, ONG's. Igualmente, el compromiso del Ministerio del Interior ha permitido afianzar la credibilidad de esta experiencia.</p> <p>Los resultados del proceso son sobresalientes. Se ha producido una disminución de más del noventa por ciento (90%) en los índices de muertes violentas en la zona que comprende el AMA. Se ha creado un clima de confianza y amistad entre los habitantes de los municipios que ha permitido la gestión conjunta de los mandatarios municipales. Además, se realizaron obras de infraestructura vitales para el desarrollo regional al tiempo que se fortaleció el reconocimiento de una nueva realidad social.</p> <p>En el tema del sistema educativo, se incrementaron las posibilidades de una mayor inclusión social a partir de la vinculación masiva de niños y niñas. Se reactivó el internado bajo el nombre de vivero de la reconciliación del Alto Ariari, por cuanto en él comparten jóvenes de la totalidad de los municipios de</p>
---	---



la región. En términos generales, puede hablarse del proceso como la posibilidad de democratizar la esperanza y las oportunidades. No obstante, existen acontecimientos que demuestran la fragilidad del proceso de reconciliación. La crítica situación de orden público generada por la degradación del conflicto armado, es una constante en la región. Además, la vulnerabilidad de los líderes de esta experiencia, quienes están expuestos a retaliaciones impulsadas por los ejércitos alzados en armas o por la enemistad entre municipios o vecinos de la región.

La experiencia del Alto Ariari aporta grandes enseñanzas. En primer lugar, la importancia de fortalecer la educación de la sociedad civil en temas de democracia y participación ciudadana, para desatar procesos de empoderamiento en favor del desarrollo humano, la inclusión, la solidaridad, el fortalecimiento de la gobernabilidad, la resolución pacífica de los conflictos; y en segundo lugar, el trabajo en grupo para generar confianza y capital social, como presupuesto de la convivencia ciudadana.

#### Bogotá D.C

La idea sobre la que se apoya la resistencia civil es sensible pero contundente: los ciudadanos retiran la cooperación –voluntaria o no- con los actores violentos. Su presupuesto consiste en que si todo el mundo colabora de manera coordinada, es posible detener las acciones y amenazas de los actores violentos. Con la acción colectiva de grupos grandes de ciudadanos se puede obtener bienes públicos que difícilmente podrían conseguirse mediante acciones individuales.

La propuesta involucra la idea del precompromiso, pues se trata de prepararse previamente en situaciones de calma y tranquilidad y no esperar a que ocurra una situación difícil para enfrentarla. Los principios que sostienen esta propuesta son cuatro: el fin no justifica los medios, la justicia no debe ejercerse por mano propia, derecho para uno puede significar deber para el otro y la pacífica voluntad ciudadana.

El primer principio –el fin no justifica los medios-, está relacionado con los objetivos de vida de las personas, que pueden ser socialmente aceptables, siempre y cuando se valga de medios correctos para alcanzarlos; los medios son el cumplimiento de los deberes y el respeto por los derechos de los demás. El segundo principio –la justicia no debe ejercerse por mano propia-, implica el reconocimiento de la justicia como un bien público, al alcance de todos en las mejores condiciones de equidad.

El tercer principio –derecho para uno puede significar deber para el otro-, señala que si todos cumplen con sus deberes se alcanzarán los derechos. Esta es una forma de construir ciudadanía, donde cada persona recibe lo que da y por ello cumple con las obligaciones que las leyes y la sociedad le dictan para asegurar la convivencia pacífica. Finalmente, el cuarto principio –pacífica voluntad ciudadana-, habla de la necesidad de resolver las diferencias en un entorno democrático a través de medios pacíficos.

Entre los compromisos requeridos para ejercer la resistencia civil se encuentran: denunciar cualquier acción o riesgo de conducta delictiva, aportar las pruebas y testimonios de las conductas delictivas y exigir del Estado que los culpables sean juzgados y castigados. Igualmente, se agregan los compromisos de no hacer justicia por mano propia, lealtad con la ciudad y el país, no pagar en caso de extorsión, secuestro o amenaza y fomentar el buen

	<p>trato.</p> <p>En Bogotá, la campaña de resistencia civil tuvo su origen a raíz de los ataques contra bienes vitales para los habitantes de la ciudad en enero de 2002. En ella se reconoció que no puede ser admitido atacar las instalaciones que contienen fuerzas cuya destrucción puede poner en peligro a la población, tampoco atacar los bienes indispensables para su supervivencia ni arremeter contra los bienes culturales y lugares de culto, y sobretodo, no es válido difundir el terror.</p> <p>Desde enero de 2002, se han llevado a cabo acciones orientadas a promover la protección de los bienes de infraestructura y servicios vitales para la población civil, y a rechazar de manera permanente el uso de medios violentos contra la sociedad. Las jornadas de resistencia civil se han realizado con la conciencia que lo colectivo es más fuerte que lo individual.</p> <p>Se han realizado más de 32 jornadas de resistencia civil, entre las que se cuentan las actividades de marcación de la infraestructura básica vital, las de denuncia de acciones crueles y reprochables ante organismos nacionales e internacionales y las jornadas de protección civil a bienes públicos, como hospitales y colegios. También, las protestas de rechazo a acciones terroristas, las de repudio por involucrar civiles en el conflicto y las de ratificación del compromiso de resistir pacífica y constructivamente.</p> <p>Además de estas jornadas, la resistencia civil en Bogotá se ha caracterizado por el uso de lemas y símbolos para enfatizar el mensaje de resistencia. El lema “La vida es sagrada, cada víctima es hermana” o “No matarás y muchos menos a los niños y las niñas”, ya se han consolidado como consignas permanentes cada vez en mayor número de ciudadanos, que deciden participar en las jornadas de resistencia y manifestación de rechazo a la violencia.</p> <p>La propuesta de resistencia civil que se hace desde la Alcaldía coincide con la definición clásica y se constituye en un proyecto de construcción de ciudadanía. Lo que se busca no sólo es acabar con todas las formas de violencia que afectan a la convivencia ciudadana, sino también con el chantaje y la corrupción que deterioran y destruyen el capital social. Para que esta propuesta tenga éxito debe ser apoyada por todos los ciudadanos y respaldada por el Estado.</p> <p>Implementar la propuesta es posible, y existen muchos canales para poner en práctica sus principios básicos, por ejemplo, denunciando a los corruptos y violentos, no apoyando los grupos armados, no cediendo ante las presiones que estos hacen, entre otros. Estas acciones deben complementarse con el ejercicio de medios pacíficos de resolución de conflictos y diferencias desde los más pequeños núcleos de organización social, como lo son la familia y el espacio de trabajo.</p> <p><i>(Documento 26)</i></p>
<p>Lora. Eduardo, Las cinco dimensiones de la descentralización BID, 2002</p>	<p>América Latina se está descentralizando. Típicamente, en la década del ochenta los gobiernos regionales y locales ejecutaban menos del 10% del gasto público total. En la década siguiente esa proporción prácticamente se dobló y la tendencia parece estar continuando en la presente década. Junto con Brasil y Argentina, Colombia es uno de los tres países más descentralizados de América Latina y es, posiblemente, el caso de descentralización más acelerada.</p> <p>Colombia adoptó una estrategia de descentralización acelerada porque los</p>

<p>Revista Economía Colombiana</p> <p>Fuente: Biblioteca Luis Angel Arango</p>	<p>líderes políticos y la opinión pública comprendieron que el Gobierno central no estaba en capacidad de resolver los problemas locales y atender a las múltiples demandas populares provenientes de regiones y pueblos muy diferentes entre sí en tamaño, riqueza, cultura y muchas otras dimensiones. El país entendió igualmente que la descentralización era un camino promisorio para mejorar la participación política de los ciudadanos, que en Colombia ha sido tradicionalmente baja, y para ampliar los espacios políticos a los partidos no tradicionales. En otras palabras, era necesario, por un lado, acercar los gobiernos a las ciudadanías locales, y por otro, acercar a los ciudadanos a las decisiones públicas y a la gestión del Gobierno. Este doble acercamiento ofrecía la promesa de servicios más acordes a las necesidades y demandas locales, mayor eficiencia en el manejo de los recursos públicos y un mejor control del desempeño de los políticos elegidos y sus equipos de gobierno. La descentralización era una propuesta muy promisoriosa que el país abrazó con gusto desde mediados de los ochenta y con la cual se comprometió en forma solemne en la Constitución de 1991.</p> <p>Por supuesto, la descentralización no solo ofrece beneficios, también trae riesgos, algunos de los cuales se han hecho más evidentes a medida que ha avanzado el proceso.</p> <p>La descentralización ofrece la tentación a los políticos y a sus electores de hacer que otros paguen por el aumento en los gastos. Puesto que la responsabilidad por los recursos públicos ha recaído siempre en última instancia sobre el gobierno nacional, no resulta descabellado esperar que, en caso de necesidad, esté dispuesto a socorrer a los departamentos y municipios en dificultades. Esto implica compartir la cuenta con los demás, en vez de pagar cada uno por su propio almuerzo. El resultado en estas circunstancias es un almuerzo más costoso para todos que cuando cada uno paga su propia cuenta. Efectivamente, la experiencia internacional ha demostrado que los países descentralizados tienen mayores niveles de gasto público, y claramente éste ha sido el caso en Colombia.</p> <p>Compartir los gastos con otros que no se benefician por ellos acarrea el riesgo no solamente de que se gaste más, sino también de que se gaste mal. La razón es que compartir la cuenta diluye el interés que tiene cada comensal en controlar al mesero y en manifestar su descontento por la calidad del almuerzo. Por lo tanto, la eficiencia del gasto puede empeorar cuando se descentraliza sin incentivos y mecanismos adecuados de control que, como veremos, no son fáciles de diseñar y poner a operar.</p> <p>Cuando se diluyen los incentivos para controlar el monto y la calidad del gasto, aumenta además el peligro de que algunos grupos con poder capturen las decisiones de gasto y orienten los recursos hacia sus propios intereses. Puede tratarse de funcionarios corruptos o de mafias de contratistas que usurpan los recursos públicos en forma ilegal. Pero puede tratarse igualmente de objetivos lícitos pero no necesariamente deseables desde el punto de vista comunitario, como construir monumentos lujosos, en vez de dedicar más recursos a vacunación infantil o a atención primaria de salud.</p> <p>También verse perjudicados con la descentralización por falta de capacidad institucional y administrativa en los gobiernos locales (aun si se evita la tentación de que otros paguen y se consigue mantener a raya a los grupos de poder). Este riesgo es siempre alto al comienzo de un proceso de descentralización, sencillamente porque los municipios y</p>
--	---

departamentos no han tenido la oportunidad de desarrollar sus habilidades de gestión. Los municipios más pequeños y pobres deberían ser en principio los mayores beneficiarios del proceso de descentralización, pero la falta de capacidades locales para administrar opera fuertemente en contra de esa posibilidad. El balance entre los beneficios potenciales y los riesgos de la descentralización depende de cómo se hagan las cosas. Un país del tamaño y la complejidad de Colombia no pueden preguntarse si le conviene o no la descentralización, simplemente porque los beneficios potenciales son enormes y porque existe una presión popular que demanda y apoya la descentralización.

Lo que debe hacer es tratar de entender y manejar los peligros a medida que avanza en el proceso. La intención de este artículo es ofrecer un marco conceptual que pueda ayudar a entender por qué resulta tan difícil diseñar e implementar un sistema de descentralización. La descentralización es un proceso de varias dimensiones que deben combinarse entre sí de la mejor forma posible para conseguir los beneficios y evitar los riesgos que hemos mencionado.

La descentralización tiene la posibilidad de generar muchos beneficios a las comunidades locales si ellas pueden a su vez velar por que las decisiones públicas estén de acuerdo con las preferencias sociales y por que los políticos y burócratas sean honrados. Ello requiere no solamente que haya elecciones locales aunque, por supuesto, esta es una condición necesaria. Es preciso además que haya participación política efectiva en otras instancias, que haya normas claras para el financiamiento de las elecciones y de los partidos, que haya medios de comunicación independientes y un poder judicial transparente y respetado. De otra manera, los grupos de presión pueden influir indebidamente en los gobiernos locales para su propio beneficio, las decisiones de gasto pueden no corresponder a las necesidades y demandas del grueso de la población, y las decisiones de gestión local pueden escapar al escrutinio colectivo.

Sin descentralización política efectiva la percepción de corrupción, ineficiencia o impunidad puede ser muy dañina para la descentralización.

Pero los obstáculos para lograrlo son numerosos, empezando porque la participación política efectiva no se logra de la noche a la mañana sino como resultado de un proceso de educación e interacción social basado en valores democráticos. La eficacia y modalidades de participación política dependen también de las características del régimen electoral y de funcionamiento de los partidos. En particular, si el sistema electoral y de partidos crea incentivos para que haya un número reducido de partidos, para que éstos sean estables y para que cada uno de ellos actúe en forma unificada en las elecciones locales, entonces tenderán a atenderse mejor las demandas colectivas más amplias que en el caso opuesto en el que los partidos son numerosos, inestables, fragmentados e indisciplinados. Por desgracia, las características del régimen electoral colombiano han promovido estas prácticas indeseables, desde las localidades hasta un marco nacional. Algunas importantes reformas recientes buscan, justamente, corregir estas deficiencias.

Por supuesto, los incentivos a la participación política efectiva no dependen solamente del régimen electoral y de partidos. Entre otras cosas, dependen de otras dimensiones de la descentralización. Los ciudadanos tienen más incentivos a participar en las elecciones y a vigilar la gestión del municipio

cuando los impuestos locales son una fuente importante de recursos municipales y el uso de esos recursos es de responsabilidad de las administraciones locales. También tendrán más incentivos a participar en las elecciones locales si las decisiones claves de gestión de los servicios de educación, salud y otros, se toman en el municipio y no en el gobierno central. No puede haber descentralización efectiva si los gobiernos locales no gozan de cierta autonomía para obtener sus propios recursos tributarios y para poder asignar dichos recursos según las demandas de sus comunidades. Sin impuestos locales la descentralización política carece de sentido porque las decisiones de gasto, en última instancia, estarán siempre controladas por el gobierno nacional o, a lo sumo, el Congreso Nacional. El problema radica en decidir cuáles impuestos deben descentralizarse y qué atribuciones deben concederse a los departamentos y municipios para poder manejarlos. Por la naturaleza inmóvil y localizada de sus bases tributarias, algunos impuestos son buenos candidatos, como el predial, o el impuesto de industria y comercio. Pero estos recursos rinden muy poco, excepto en ciudades de mucha actividad económica.

Los impuestos a la propiedad rara vez cubren más del 20% de los recursos tributarios locales o del 1% de los recursos tributarios totales de los países en desarrollo. La razón principal es la resistencia pública que generan por su alta visibilidad y por la inelasticidad de la base. Además, está a menudo el problema de la desactualización de los catastros, asunto que no puede ser resuelto eficientemente por casi ningún municipio.

Eso exige pensar en otros impuestos, como las sobre-tasas a los combustibles, los impuestos a la circulación de vehículos, o los impuestos selectivos al consumo de algunos bienes o servicios. Si bien algunos de estos impuestos tienen dificultades importantes de administración, varios de ellos son justificables por su relación con la prestación de un servicio (vías, por ejemplo) o como una manera de hacer pagar a los responsables por costos que afectan la comunidad (como la contaminación por el uso de combustibles).

La discusión sobre cuáles impuestos descentralizar suele concentrarse en las dificultades para administrarlos a nivel local. Con ese argumento, se descartan el impuesto a la renta o el IVA, cuya administración requiere de una instancia nacional por la ubicuidad de las bases, las necesidades de información centralizada para poder controlarlos y otras consideraciones. Sin embargo, la cuestión clave no es tanto quién administra o recauda el impuesto sino quién tiene la atribución de fijar su tasa y decidir en qué se usan los recursos. Si el gobierno central fija la tasa de un impuesto y exige que sus recursos sean destinados a un fondo nacional, es irrelevante que su administración y recaudo se haga localmente. En cambio, si los municipios tuvieran la facultad de fijar sobre-tasas al impuesto de renta o de IVA y se les diera la autonomía para asignar esos recursos, tendrían que responder por ello ante sus comunidades, aunque la administración y el recaudo estuvieran a cargo del gobierno central. De esta manera, habría una relación más directa entre recursos y gastos y más control público del que existe, por ejemplo, con un sistema automático de transferencias decidido a nivel central (especialmente, si se decide a nivel central en qué deben gastarse esos recursos). Puesto que entre distintos departamentos y municipios existen diferencias de necesidades, y distintas posibilidades para producir los servicios públicos y sociales que demandan las comunidades, sería deseable, en principio, que la

provisión de dichos servicios se hiciera en forma local, acercando los proveedores a los usuarios. Aparte de la seguridad nacional, las relaciones internacionales y las políticas macroeconómicas, pocas actividades de gobierno escapan a esta lógica. Sin embargo, ése no es un criterio suficiente para decidir qué hace quién en los distintos niveles de gobierno. Los mayores problemas se originan en la falta de capacidades de los municipios más pequeños o más pobres para proveer ciertos servicios a costos razonables. Estos problemas son especialmente graves en Colombia donde hay gran fragmentación municipal, con numerosos municipios muy pequeños. La falta de capacidades o de escala puede ser un obstáculo más agudo para ciertas funciones o componentes de un cierto servicio. Para operar un puesto de atención básica de salud las capacidades y la escala requeridas son mínimas, no así para operar un hospital que atienda enfermedades cardio-vasculares. En la práctica, diferentes niveles de gobierno participarán en la provisión de un servicio, incluso si éste se define en forma relativamente estrecha. Por ejemplo, en el caso de la educación primaria, el gobierno central puede tener a su cargo la fijación de estándares de calidad y la disseminación de información, los gobiernos departamentales el entrenamiento de profesores, los municipios el mantenimiento de las escuelas y la escuela misma la gestión de personal y otros recursos. Lo clave es la claridad en la asignación de las responsabilidades, de forma que se sepa exactamente qué hace cada nivel. Pero la claridad en la asignación no basta, además es necesario que se corresponda con mecanismos de rendición de cuentas al electorado y de transparencia en la operación, y que el responsable de cada función tenga la autoridad para manejar los recursos y tomar las decisiones administrativas claves. Este no ha sido el caso en los procesos de descentralización de ciertos servicios en Colombia. Por ejemplo, durante los noventa la descentralización de la educación mantuvo un sistema de responsabilidades compartidas, que solo recientemente ha empezado a corregirse, donde las decisiones claves se tomaban a nivel central y las decisiones administrativas escapaban no sólo a la escuela o al municipio, sino a toda posibilidad de vigilancia por parte de las comunidades.

Considerando la gran diversidad de departamentos y municipios, un patrón uniforme de descentralización carece de sentido. Mientras que el potencial de administración y movilización de recursos de las localidades más prósperas y de mayor tamaño queda desaprovechado, las exigencias de personal, capacidad administrativa y otros recursos pueden desbordar completamente a las más pequeñas. De ahí que, tanto en Colombia como en otros países se estén creando mecanismos para llevar a cabo la asignación de responsabilidades de forma progresiva, teniendo en cuenta las limitaciones de los gobiernos locales. Muchos colombianos identifican la descentralización con el sistema de transferencias a municipios y departamentos de cerca de la mitad de los recursos tributarios nacionales, por decisión constitucional. Pero las transferencias de estos recursos deben ser, en un sistema coherente de descentralización, la variable que hace compatibles entre sí las decisiones de descentralización del poder tributario y de las responsabilidades, y no el punto de partida de todo el sistema. Las transferencias de ingresos son necesarias en cualquier sistema de descentralización, porque, como hemos visto, las posibilidades de descentralizar en forma eficiente los impuestos son bastante limitadas frente a las posibilidades -y demandas de descentralización de las responsabilidades de gasto. Pero ésta no es la única razón de las

transferencias. Estas deben servir además para aliviar las desigualdades regionales y para inducir a los gobiernos locales a producir ciertos servicios que el gobierno central está dispuesto a pagar porque considera meritorios –la educación o la salud básica– o porque generan externalidades para el país en su conjunto (y, por tanto, las regiones no estarían dispuestas a producir en cantidades suficientes, como el control de ciertas formas de contaminación ambiental o como la vacunación).

Debido a que las transferencias cumplen diversos objetivos, en la mayoría de países coexisten varios sistemas. Un arreglo muy usual consiste en que las transferencias se basen total o parcialmente en la participación en los ingresos recaudados por el gobierno, pero éste es un sistema muy deficiente. En primer lugar, conduce a transferencias inestables y cíclicas que reproducen y amplían localmente otras fuentes de inestabilidad y que, como ha dejado claro la experiencia colombiana de la última década, dificultan el manejo macroeconómico y las relaciones entre los distintos niveles de gobierno. En segundo lugar, estos sistemas de transferencias crean derechos adquiridos por parte de los municipios y departamentos, que no contribuyen a generar incentivos para la prestación eficiente de los servicios ni para la vigilancia pública sobre el uso de los recursos. En algunos países, incluido Colombia, en el pasado, el sistema de participaciones fijas se complementa con adiciones discrecionales para suplir faltantes que tienden a surgir por la falta de conexión entre el monto de la transferencia y el costo de los servicios prestados (que a veces está determinado por decisiones del gobierno central sobre ajustes salariales a los funcionarios o maestros, o por otras razones). Esto agrega un problema de discrecionalidad a un sistema que ya es suficientemente malo por no generar incentivos para gastar bien o en forma más eficiente. Las transferencias discrecionales generan un incentivo para gastar más y para que los políticos locales posiblemente sean premiados por ello por sus electores. Las deficiencias del sistema de transferencias por participación tampoco se corrigen imponiendo restricciones a los usos de esos recursos, como es el caso en Colombia. Poner límites mínimos a los recursos que se deben destinar a educación o salud, no mejora los incentivos para usar eficientemente los recursos ni para que haya un mejor control de la ciudadanía (quizás al contrario cuando las restricciones son complejas o cambiantes). Exigir que un porcentaje se dedique a gastos de inversión tampoco es una fórmula muy acertada, porque se crean incentivos para gastos que pueden no ser los más necesarios ni los más transparentes. Cuando se da un tratamiento distinto a las decisiones de inversión y de funcionamiento se corre el riesgo de tener equipos y edificaciones que no pueden funcionar adecuadamente por falta de mantenimiento, insumos o personal. La experiencia de muchos países ha mostrado que las transferencias generan mejores incentivos económicos y políticos cuando su monto responde a la producción de servicios o funciones específicas, en lugar de definirse con base en los costos incurridos. Es mejor que las transferencias se definan con base en el número de niños matriculados en las escuelas, que con base en el valor de la nómina salarial de los maestros, porque lo primero induce a los municipios a ampliar la escolaridad, mientras que lo segundo crea alicientes para contratar más maestros y pagarles salarios más altos, independientemente de cuál sea el resultado educativo. Por supuesto, para que esto tenga sentido es necesario que los municipios y las escuelas cuenten con flexibilidad administrativa para ampliar los cupos cuando lo juzguen necesario, para contratar maestros y

	<p>para manejar otros recursos con miras a lograr el mejor uso de los ingresos que reciben por cada niño matriculado. El país ya está avanzando en esta dirección. (Documento 27)</p>
<p>Jordana Jacint, Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional</p> <p>Series Documentos de Trabajo I-22UE Washington, D.C. 2001</p> <p>Fuente: Biblioteca Luis Angel Arango</p>	<p><b>Colombia: el desencuentro de la política y la gestión en un Estado unitario descentralizado</b> <b><i>Una visión general sobre la descentralización</i></b></p> <p>En este estudio de caso no se pretende de ninguna forma realizar un análisis global de fenómeno de la descentralización en Colombia. Existen diversos trabajos recientes que han desarrollado este propósito, tanto de una forma general (Bèl y otros, 1998), como centrándose en sectores concretos de las políticas públicas y sociales (Hanson, 1995; Vargas / Sarmiento, 1997b). El objetivo de este estudio es identificar y analizar los mecanismos, formales e informales, que desempeñan un papel relevante en la lógica de las relaciones intergubernamentales en este país. Ya en el siglo XIX, las elites regionales colombianas constituían grupos poderosos en la política nacional. Sin embargo, la Constitución de 1886 definió un modelo de Estado unitario bastante centralizado que duró casi un siglo, hasta 1991. Los cargos políticos locales eran nombrados por el gobierno central, y éste dirigía y ejecutaba las políticas en forma centralizada. Tal vez el motivo más importante para este modelo de Estado fue la voluntad de superar los continuos enfrentamientos internos que dominaron la historia del país durante el siglo XIX, para alcanzar un control central y mantener el orden público. El nivel de gobierno intermedio, los departamentos, sólo adquirió amplias competencias políticas y de gestión a partir de los años sesenta, ya que había perdido toda su significación institucional en los decenios anteriores. Esta recuperación se debió en parte a la necesidad de mejorar la capacidad de ejecución de las políticas, mediante órganos descentralizados de gestión. En los años sesenta, como parte de un proceso de modernización del Estado, también se empezaron a transferir recursos a los municipios para impulsar programas de salud y educación. Posteriormente, en los años ochenta, el gobierno central desconcentró hacia los departamentos la gestión de numerosos servicios y funciones, que hasta entonces se llevaban a cabo centralizadamente, con el objeto de que éstos sirvieran de soporte técnico a todas las actividades con base territorial (servicios sociales, desarrollo local, inversión territorializada, etc.). Al mismo tiempo, a finales de la década se impulsó la elección democrática de los alcaldes, se transfirieron más recursos a los municipios, y se les encargaron nuevas tareas. Durante este proceso de cambio surgieron numerosos desequilibrios entre los distintos niveles, tanto de carácter político como técnico, que conllevaron muchas tensiones, así como transformaciones de las pautas de comportamiento de cada nivel de gobierno. También apareció la necesidad de modificar la estructuración de las competencias fiscales (González / Jaramillo, 1996). En este contexto, la elaboración de una nueva Constitución, en 1991, propuesta como una vía para superar los complejos conflictos políticos del país, abordó también los problemas generados por la descentralización, estableciendo nuevos criterios y cambiando numerosos aspectos de la organización territorial del Estado.</p> <p>La nueva Constitución de 1991</p>



La Constitución de 1991 definió un nuevo marco institucional, con el establecimiento de un nuevo marco democrático en los departamentos, la consolidación de la democracia local y un aumento de las transferencias a los gobiernos subnacionales para financiar la educación y la salud. La Constitución de 1991 permitió introducir un conjunto de cambios importantes, debido a que, entre otros motivos, sus constituyentes fueron elegidos excepcionalmente mediante un distrito nacional único, lo que permitió que entraran en la Asamblea Constituyente numerosos representantes que no pertenecían a los dos partidos tradicionales, sin encontrarse vinculados a las tradiciones políticas previas. En el esquema formal de la nueva constitución, los municipios reciben el encargo de gestionar directamente la mayor parte de las políticas sociales, y los departamentos desempeñan el papel de instancias programadoras y coordinadoras. La Constitución de 1991 también estableció asambleas departamentales, elegidas por sufragio directo, y dio potestad reglamentaria en diversas áreas a los departamentos (educación, salud, cultura, medio ambiente, etc.), otorgándoles autonomía política para controlar y evaluar las actividades de los municipios. Con estos cambios, los departamentos se configuraron como un elemento clave del proceso de descentralización, y también obtuvieron un importante protagonismo político, mientras que el gobierno central se reservaba las grandes políticas de Estado, y mantenía también una capacidad regulatoria y financiadora importante sobre las políticas descentralizadas, aunque sin ejecutar los programas, sólo limitándose a su control e impulso estratégico y a intervenir subsidiariamente, si ello era necesario (Fernández, 1996).

A continuación procederemos a analizar los mecanismos de coordinación existentes con posterioridad a la Constitución de 1991, sin realizar una interpretación histórica del proceso. Sólo en algunos aspectos muy concretos, como las interdependencias políticas, se realiza alguna comparación con la situación anterior. Así, se analizan a continuación los mecanismos formales de coordinación en las relaciones intergubernamentales, el papel de los partidos políticos, y de la clase política en general, como agentes coordinadores. La situación de la descentralización en Colombia nos muestra la existencia de un pluralismo institucional muy intenso, aunque con un fuerte predominio de vetos o imposiciones para articular las relaciones entre niveles, mientras que el monopolio institucional distribuido es casi inexistente. Así, es frecuente, especialmente en las áreas sociales, que participen los tres niveles de gobierno en forma interrelacionada en una misma política, existiendo diversas fórmulas de relaciones intergubernamentales que actúan simultáneamente (fiscales, evaluación, normativas, etc.).

Esta fuerte complejidad del pluralismo institucional del país, más que favorecer la responsabilidad y la responsabilización, parece generar numerosos problemas de gestión de las políticas públicas (superposiciones, bloqueos, indefiniciones, etc.), lo que ha puesto recientemente en crisis el propio proceso de descentralización colombiano. Su excesiva complejidad elimina buena parte de los beneficios en términos de efectividad y responsabilidad que produce el pluralismo institucional. Los mecanismos de coordinación políticos, que podrían salvar los bloqueos de las complejidades de mecanismos formales de coordinación, se encuentran poco desarrollados (y en ocasiones juegan en contra de la descentralización), y muestran graves dificultades para asentarse debido al predominio del *spoil system* en los

niveles dirigentes de las administraciones públicas. En términos generales, la hipótesis que sostenemos para explicar este problema es que el nivel de pluralismo institucional del país no es congruente con las limitadas capacidades políticas y administrativas del país, en que se destacan especialmente la fragmentación y la debilidad de los partidos políticos.

#### Áreas de interdependencia y mecanismos formales de coordinación

En relación con la presencia del centro en los niveles subnacionales, la situación cambió después de la Constitución de 1991. La desconcentración del gobierno central, utilizando los departamentos, se transformó en una descentralización política, con la elección de los gobernadores. Igualmente, la constitución consagró el modelo de autonomía local, con la elección de alcaldes y consejos. Así, la administración pública de los municipios y los departamentos dejó de depender del gobierno central, siendo dirigida por las nuevas autoridades políticas elegidas democráticamente. El Ministerio del Interior recibió el encargo (Ley 1999/95) de formular políticas para el desarrollo de la descentralización y facilitar las relaciones entre niveles, mientras que el Departamento Nacional de Planeación debía evaluar y controlar el proceso de descentralización (Ley 60/93). Sin embargo, este último asumió un gran protagonismo en la orientación de la descentralización, mientras que el primero apenas desarrolló sus competencias (Bès y otros, 1998). Por otra parte, paradójicamente, a pesar de haber descentralizado las competencias, el gobierno central intervino frecuentemente en la ejecución de programas en los niveles territoriales, ejerciendo intensamente su capacidad de actuación subsidiaria. Así, los ministerios continuaron manteniendo su papel de ejecutores en numerosos ámbitos, según la situación y las capacidades de cada territorio, e incluso intentaban mantener un control detallado del gasto global mediante un Plan Nacional de Desarrollo concebido de forma centralista.

En cierta medida, este comportamiento del gobierno central constituía una muestra de las reticencias de sus gerentes y burócratas para aceptar, con todas sus consecuencias, la nueva autonomía política de las entidades territoriales (comportamiento habitual, por otra parte, en numerosos países), pero al mismo tiempo que también confluían con los políticos tradicionales que luchaban por disponer de espacios de poder en organismos del gobierno central (Medellín y otros, 1998). Uno de los ejemplos más destacados de estas reticencias fue el uso de diversos fondos sectoriales de cofinanciación, en la práctica administrados como fondos de ejecución directa del gobierno central, que controlaba y gestionaba las asignaciones de recursos, y que además los utilizaba como instrumentos de negociación política con los congresistas. Un fondo nuevo, creado en 1994, la “Red de Solidaridad Social”, se definió como una instancia de conciliación de prioridades, con la participación de los distintos niveles de gobierno, para focalizar el gasto social en las zonas deprimidas. Aunque el fondo tiene un mecanismo de participación, al crear “mesas de solidaridad” en los ámbitos locales, todo el proceso es impulsado por el gobierno central, y funciona al margen de los mecanismos de participación popular a nivel local que la propia constitución establece.

Estas fórmulas significan que se suceden las intervenciones continuas de los órganos sectoriales del gobierno central sobre el territorio, con criterios y

prioridades distintas a los desarrollados por las autoridades locales (Rojas, 1996). Tales situaciones conducen a frecuentes superposiciones, sin que se pongan en funcionamiento mecanismos formales de coordinación entre los distintos niveles para solucionar estos aspectos, lo que obliga a las entidades territoriales a entrar en el juego y movilizarse políticamente para que estos fondos sean más sensibles a sus demandas. Otro ejemplo es el caso de la educación. Como se destaca en el recuadro adjunto, ésta se encuentra casi completamente descentralizada en los municipios y departamentos, recayendo unas pocas funciones generales de planificación y evaluación en el Ministerio de Educación. El proceso de descentralización permite una progresiva implantación de la descentralización, debiéndose producir la aceptación de las transferencias por parte de cada municipio, asumiendo éstos la responsabilidad mediante un proceso negociado con su departamento llamado “certificación” (que también se aplica de forma similar –previamente– entre el gobierno central y los departamentos).

Mientras no se produce esta aceptación, sigue funcionando el modelo de desconcentración anterior. En general, los departamentos han tenido que desarrollar estrategias decididas para culminar la descentralización, extendiendo la “certificación” a los municipios de su demarcación. Sin embargo, los incentivos para que los municipios negocien su certificación son escasos, ya que ésta les carga con responsabilidades financieras importantes (pagar a los maestros, infraestructura, etc.), sin disponer de una suficiente capacidad administrativa, ni demasiada libertad para la toma de decisiones (aunque en principio, pueden hacer nombramientos de maestros, asignar los recursos de inversión, etc). Esta limitación en la toma de decisiones es debida a que la ley 60/93 contempla que si existen problemas administrativos en los niveles departamentales o municipales, el ministerio puede hacer “intervenciones” técnicas o administrativas. Por otra parte, las negociaciones salariales con los sindicatos de maestros se encuentran centralizadas en el nivel estatal. Además, las tareas de planificación y definición de prioridades de inversión, presupuestos y necesidades de personal, teóricamente se encuentran en manos de los municipios, pero los planes locales deben encajar en los parámetros generales que establecen los departamentos, y por encima de ellos, los que fija el propio ministerio. Para completar el cuadro, hay que señalar que también las decisiones de los niveles locales se encuentran sujetas a revisión por los niveles superiores: los departamentos pueden vetar las decisiones de los municipios, y el ministerio puede vetar las decisiones de los departamentos (Hanson, 1995, Bès y otros, 1998).

Por un lado, parece existir una dispersión de responsabilidades, pero por otro se mantiene una estructura jerárquica, lo que genera numerosas confusiones sobre las competencias de las diferentes entidades territoriales, produciéndose largas negociaciones para establecer la “certificación” de los entes territoriales. La ausencia de una “visión” compartida sobre el modelo de descentralización y sobre los poderes básicos de cada nivel, junto con los amplios márgenes de interpretación acerca de las responsabilidades concretas que se asocian a cada nivel, conlleva la aparición de continuas tensiones para ocupar espacios de control, o para disponer de instrumentos de intervención sobre el nuevo orden descentralizado de las políticas educativas del país (Hanson, 1997; Vargas/Sarmiento, 1997a). En general, la distribución de competencias y responsabilidades entre los distintos niveles de

gobierno es un tema que no se encuentra bien resuelto en el país, y algunas investigaciones llegan a caracterizar la situación como un “galimatías administrativo-legal” (Vargas/Sarmiento, 1997a). El pluralismo institucional, al fomentar que los distintos niveles de gobierno compartan responsabilidades, genera una necesidad de regular o ajustar en forma muy detallada qué aspectos de las políticas son gestionados por cada nivel de gobierno. Sin embargo, no parece ser que se haya avanzado mucho en esta dirección desde el inicio del proceso descentralizador. Como señala el autor de un estudio sobre los fondos de cofinanciación en Colombia,

Por otra parte, para solucionar los conflictos que genera la ausencia de una regulación coherente, que delimite las responsabilidades y tareas, tampoco han surgido fórmulas eficaces. No han aparecido con fuerza fórmulas de carácter informal –técnico o político- para facilitar la coordinación, ni han asumido un fuerte protagonismo las instancias judiciales, para esclarecer las responsabilidades de cada nivel de gobierno cuando aparecen conflictos, y establecer criterios generales mediante su jurisprudencia. En este contexto, la descentralización efectiva de la gestión ha ido avanzando lentamente, variando según las condiciones políticas y económicas de cada departamento y cada municipio, manteniendo todos los niveles de gobierno, por una u otra vía, una cierta capacidad de intervención territorial. Frente al predominio de la desconfianza, el comportamiento habitual de los gobiernos territoriales ha sido poco conflictivo en este tema, sin exigir una aclaración de sus responsabilidades, y más orientados a los problemas de gestión, tal vez debido a que estaban muy preocupados por sus dificultades financieras, y porque percibían como una trampa económica la asignación de responsabilidades más autónomas. En este sentido, los instrumentos regulatorios tampoco parece que hayan sido empleados para abrir espacios de capacidad normativa en el ámbito departamental con el fin de desarrollar la regulación básica estatal –aunque existen casos de departamentos más dinámicos- y por el contrario, han proliferado las leyes sectoriales de carácter estatal.

La gestión de los recursos humanos no ha generado una importante área de interdependencia entre los niveles de gobierno, aunque existen incentivos para que ésta apareciera, ya que las negociaciones con los grandes colectivos de empleados públicos, como los maestros, se llevan a cabo en forma centralizada. En las negociaciones con los sindicatos, el interlocutor tradicional del gobierno central ha sido el Ministerio de Educación, y sólo en los últimos años han empezado a participar también en las negociaciones representantes de los entes territoriales, que son los que contratan y pagan a los maestros, lo que puede empezar a producir algún efecto de coordinación entre niveles en este ámbito. Sin embargo, los beneficios que podrían generar las negociaciones articuladas a diversos niveles, que culminaran en el nivel central, no se han producido, debido a que esta clase de negociaciones más complejas aún está por desarrollarse.

La formación y la capacitación técnica podría ser otra área de interdependencia entre niveles de gobierno, y en la práctica se producen activamente, y con bastante frecuencia, programas de formación en la gestión de las distintas áreas de las políticas públicas. Sin embargo, la escasa permanencia de las autoridades públicas en sus cargos, dada la regla de no reelección predominante en el país, y la renovación acelerada de sus equipos,

	<p>en cuando estos pierden sus cargos, produce a menudo que la memoria institucional sea muy escasa en las administraciones públicas, y que la inversión realizada en formación de los gerentes públicos, así como los efectos colaterales que produce la relación y el contacto personal entre los participantes, tenga un escaso rendimiento, dada la escasa duración de sus nombramientos.</p> <p>Las áreas de la descentralización fiscal</p> <p>Entrando en el área económica de la descentralización, cabe señalar que los aspectos fiscales de la descentralización constituyen en su conjunto un panorama muy complejo, en el que encontramos un número de impuestos muy elevado, una escasa autonomía de las entidades territoriales para definir su base imponible y sus cuotas, y una administración tributaria bastante débil en los niveles locales e intermedios (Bèl y otros, 1998). Normas estrictas predominan en este ámbito, sin que existan mecanismos de corresponsabilidad fiscal, ni espacios de negociación entre niveles. Todo ello hace que las capacidades y los incentivos para mejorar la capacidad de recaudación fiscal por parte de las entidades territoriales sea bastante limitada. Observando el cuadro III.1, encontramos que el aumento de responsabilidades políticas y de gestión que ha comportado la descentralización no se ha correspondido con un mejoramiento de su autonomía fiscal, sino todo lo contrario. Tanto en los municipios como en los departamentos, a medida que han aumentado sus responsabilidades, ha disminuido su grado de autonomía fiscal, siendo ahora mucho más dependientes de los recursos provenientes de gobierno central. (Documento 28)</p>
<p>Soto Uribe, David; capituló 2 "Nación y territorio". Opera. Reformas Políticas en Colombia y América Latina</p>	<p><b>Resumen del capítulo 2 de libro Reformas y políticas en Colombia y América latina del profesor David Soto</b></p> <p>Colombia se ha caracterizado por un debate histórico permanente entre los modelos federales y confederados que marcaron la segunda mitad del siglo XIX y el modelo de estado unitario y centralizado que rigió durante 105 años hasta 1991. La constitución de Núñez demostró ser inadaptada a una sociedad cada vez más conciente de sus deberes y obligaciones a un mundo que impone los retos de la globalización y a la relación mas estrecha entre el estado y sus ciudadanos como condición indispensable para el ejercicio de la democracia. En este sentido, el estado colombiano se vio avocado a establecer una nueva forma de gobierno e incorporar la noción de descentralización y autonomía a la organización de su Estado.</p> <p>Los antecedentes mas recientes y de mayor trascendencia se encuentran en el Acto Legislativo No. 1 de 1986, referente a la elección popular de alcaldes; su desarrollo se da en las leyes Nos. 78 de 1986 y 49 de 1987; posteriormente con la Constitución Política de 1991 se intento adoptar realmente este concepto, que se hace evidente en el título XI "De la Organización Territorial", en el cual desarrolla el principio de autonomía; no obstante, deja al nivel central el compromiso de dar su alcance y limitación; en la cual los representantes del poder ejecutivo, los legisladores y la Corte Constitucional otorgan a los encargados de la democracia local y regional la autoridad de</p>

convertirse en artífices de la política fiscal, que es el escalón hasta donde ha podido avanzar la descentralización Colombiana; lo cual refleja que la descentralización colombiana todavía obedece al esquema centralista, donde todas las entidades territoriales siguen el mismo sistema jurídico y una misma organización político administrativa, en la cual el nivel central tiene la potestad de anular o corregir acciones administrativas y dar legalidad a los actos a nivel regional.

Esto pone en evidencia que el sistema político es el que permite que continúe el modelo centralista en nuestro territorio y no toma en cuenta los principios autónomos que brinda la Constitución; por ejemplo, en el artículo 1 se establece 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”; sin embargo, los artículos 287 y 288 paradójicamente otorgan la posibilidad de limitar el principio de autonomía y traspasan al legislador el trabajo de establecer sus límites y significados en un Estado unitario, dejando para el futuro y según la voluntad del legislador, el alcance de este concepto.

Por otra parte, se puede identificar que el Estado colombiano está establecido como un sólo elemento en el cual el nivel central es el que asigna todas las funciones, competencias y organización de demás niveles de gobierno, donde según la Constitución las entidades territoriales sólo pueden obedecer a competencias que le sean formalmente señaladas (artículo 150), dejando al nivel central todo el resto de funciones y decisiones políticas; es decir, un “estado unitario con principios de centralización política”, dejando marginal el precepto de autonomía. Existen algunas dualidades como en el artículo 287 que brinda a las entidades territoriales el derecho a gobernarse por autoridades propias, administrar sus recursos y crear sus propios tributos. El artículo 288 otorga a la LOOT el deber de distribuir competencias entre la nación y las entidades territoriales. En el 298 otorga la autonomía en la administración y planificación del desarrollo económico a las entidades territoriales. En el 302 brinda la posibilidad de delegar a los departamentos atribuciones propias de los organismos o entidades públicas nacionales. En el 320 se hace explícita la categorización de municipios de acuerdo a su población y recursos fiscales. Todo lo anterior revela que a pesar de ser un estado unitario, el constituyente pensó en la importancia de la autonomía territorial para su desarrollo, pero delegó el limitar y restringir sus alcances y progresos conceptuales y de fundamento al legislador; por otra parte surge un nuevo problema fiscal, al contemplar la existencia de territorio que no está examinado por este sistema ni por la organización territorial actual entendido este como distribución de funciones y competencias.

De ahí la importancia de que el legislador tome esto en cuenta y perciba en la LOOT una oportunidad, que aunque es restringida, puede ser útil para el desarrollo territorial, y abrir nuevos horizontes de relación entre el estado y territorio con los preceptos claros de autonomía, organización y competencias, de acuerdo al territorio. Así mismo, podemos ver que en Colombia la descentralización centró sus esfuerzos en el sistema fiscal, es decir,

precisando la destinación de los recursos económicos y la cuantía de los mismos; de esta manera se logra identificar que el sistema obedece a un federalismo fiscal (artículo 362 C.P.) el cual establece que “los bienes y rentas tributarias o no tributarias, o provenientes de la explotación de monopolios de las entidades territoriales, son de su propiedad exclusiva y gozan de las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares.... La ley no podrá trasladarlos a la nación salvo temporalmente en caso de guerra exterior”. No obstante las entidades territoriales dependen en su mayoría de las transferencias otorgadas por la nación, en la cual siempre se proponen alcanzar una mayor proporción de recursos provenientes de la nación y dejan de lado la generación de sus propios recursos. En este sentido el artículo 356 de la Constitución deja en manos de la ley establecer los servicios a cargo de la nación y de las ET (salud, educación, agua potable y saneamiento básico), el porcentaje de ingresos nacionales destinados a las ET y los criterios de distribución, tanto para la nación como para dichos entes, para efecto de atender los servicios a cargo de éstos y proporcionar los recursos para financiar adecuadamente su prestación, se crea el Sistema General de Participaciones. Por otra parte en el artículo 357 se definen las áreas de inversión social y se establecen criterios de distribución para municipios según el sistema general de participación.

Aunque el modelo de organización del Estado es descentralizado, este se ve frenado por la dependencia existente de las entidades territoriales entre la delegación de funciones y la distribución de recursos económicos por parte del Estado. Sin embargo, como estas entidades tienen autoridad para recaudar sus tributos y el Estado no posee un sistema de recaudo unificado, este se ve impedido para llevar un control de sus ingresos; lo cual deja la autonomía colombiana en la particularidad de que las entidades territoriales accedan a recursos del Estado sin que este posea un sistema de seguimiento y control eficiente para clarificar sus cuentas de patrimonio económico público.

Igualmente y siguiendo los preceptos del centralismo, en principio la ley 60 de 1993 y posteriormente la ley 715 de 2001 vinculadas a los recursos destinados a la educación y la salud, principalmente nos permite comprobar que el sistema de descentralización en Colombia sigue el precepto de centralismo a nivel mundial, en donde existe un sistema jurídico homogéneo y de similar organización administrativa, apartando de sí el principio de autonomía consagrado en la Constitución; por ejemplo en el artículo 10 de dicha ley se instauró la distribución de los recursos transferidos, así: 58,5% a educación, 24,5% a salud y 17% en participación de propósito general, que corresponderá a agua potable y saneamiento básico, que a su vez serían distribuidos entre los departamentos y municipios, según el artículo 22, por concepto de traslados o particiones. Sin embargo, también está reglamentada específicamente en infraestructura y diversos subsidios, lo que deja en pie nuevamente que las entidades territoriales no son autónomas 100%, al tener que ser simples ejecutoras de políticas y disposiciones de leyes nacionales, dejando al gobernante local limitado en las posibilidades de realizar inversiones de recursos económicos de acuerdo a las necesidades y prioridades locales, perdiendo así autonomía.

*(Documento 29)*

## **Páginas Web Consultadas:**

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público,  
[www.minhacienda.gov.co](http://www.minhacienda.gov.co)
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial,  
[www.minambiente.gov.co](http://www.minambiente.gov.co)
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural,  
[www.minagricultura.gov.co](http://www.minagricultura.gov.co)
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo  
[www.mincomercio.gov.co](http://www.mincomercio.gov.co)
- Secretaria del Senado de la República  
[www.secretariassenado.gov.co](http://www.secretariassenado.gov.co)
- Cámara de Representantes del Congreso de la República de Colombia  
[www.camararep.gov.co](http://www.camararep.gov.co)
- Departamento Nacional de Planeación,  
[www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co)
- Organización Mundial de Comercio (OMC),  
[www.wto.org](http://www.wto.org)
- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN),  
[www.dian.gov.co](http://www.dian.gov.co)
- Federación Colombiana de Municipios  
[www.fcm.org.co](http://www.fcm.org.co)
- Federación de Departamentos,  
[www.federacionnacionaldedepartamentos.org.co](http://www.federacionnacionaldedepartamentos.org.co)
- Federación Nacional de Consejos (FENACON)  
[www.fnc.org.co](http://www.fnc.org.co)
- Naciones Unidas,  
[www.hchr.org.co](http://www.hchr.org.co)
- Corte Constitucional,  
[www.dafp.gov.co](http://www.dafp.gov.co)
- Biblioteca Luis Ángel Arango.  
[www.banrep.gov.co/blaa/catlinea/home.htm](http://www.banrep.gov.co/blaa/catlinea/home.htm)